

## Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung

Becker, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P. (2009). *Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung*. (SWP-Studie, S 5). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-250424>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Peter Becker*

# **Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung**

S 5  
März 2009  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2009

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Aufgaben und Funktion der traditionellen europäischen Kohäsionspolitik</b>
7	Kohäsionspolitik als rechtliche Selbstverpflichtung
8	Europäische Solidarität und Legitimität
9	Wirtschaftspolitische Steuerung
10	Integrationspolitische Kompensation
11	Die Frage nach der Effizienz
13	<b>Die »lissabonisierte« Kohäsionspolitik</b>
14	Neue strategische Steuerungsinstrumente
15	<i>Die vertikale Hierarchisierung</i>
17	<i>Die horizontale Verzahnung</i>
18	Modernisierung durch »Lissabonisierung«?
21	<b>Die künftige Kohäsionspolitik: Bedarf, Möglichkeiten und Grenzen</b>
23	Reformbedarf und -vorschläge
23	1. Zielkonflikt: Kohäsion und Konvergenz vs. Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung
24	2. Zielkonflikt: Effizienz und Konzentration vs. Subventionsmentalität und Mitnahmeeffekte
25	3. Zielkonflikt: Zentrale strategische Steuerung vs. subsidiäre und flexible Umsetzung
26	4. Zielkonflikt: Strenge Evaluation und Ausgabenüberwachung vs. dezentrale Verantwortlichkeit und Reduzierung der Verwaltungslasten
28	5. Zielkonflikt: Umfassende regionale und thematische Förderpolitik vs. Konzentration auf sektorale und wachstumsfördernde Politiken
29	<b>Fazit</b>
31	<b>Anhang</b>
31	Abkürzungen
32	Tabellen

*Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
Forschungsgruppe EU-Integration*

## Die europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung

Die Kohäsionspolitik ist seit Mitte der achtziger Jahre zu einem zentralen Politikbereich der Europäischen Union geworden. Dies zeigt sich nicht nur an dem großen Anteil der entsprechenden Maßnahmen am EU-Budget, sondern auch an der wichtigen Rolle, die dieses Politikfeld für die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses inzwischen spielt.

Allerdings unterliegt diese Gemeinschaftspolitik einem ständigen Anpassungs- und Reformdruck. Kaum hat man sich für eine Förderperiode auf Grundlagen, Ziele, Gelder, Prioritäten und die administrative Abwicklung geeinigt, beginnt die nächste Reformdebatte. Dies gilt auch nach der Verständigung auf die Rahmenbedingungen für die Jahre 2007 bis 2013. Dabei stehen sich zwei kohäsionspolitische Modelle gegenüber:

- a) Die »alte« Politik zielt auf Förderung der rückständigsten Regionen in der EU. Mit diesem traditionellen Ansatz wird die Entwicklung in den Bereichen Infrastruktur und Beschäftigungspolitik unterstützt und so der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der EU gestärkt. Diese Aufgabe ist im europäischen Vertragsrecht verankert und insofern eine rechtliche Selbstverpflichtung der EU. Die traditionelle Kohäsionspolitik ist somit das sichtbarste Zeichen innergemeinschaftlicher Solidarität.
- b) Der »lissabonisierte« Ansatz zielt auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, des Wachstums und der Beschäftigung. Mit der jüngsten Reform der Kohäsionspolitik wurden die europäischen Strukturfonds für die Förderperiode 2007 bis 2013 daher auf die Ziele der Lissabon-Strategie zur ökonomischen und sozialen Modernisierung der EU ausgerichtet: Neben die klassischen Infrastrukturprojekte traten Maßnahmen zum Ausbau regionaler und sektoraler Wachstumskerne, zur Förderung von Bildung, Forschung und technologischer Innovation sowie zur Verbesserung des Unternehmensumfelds. Neue Planungs- und Steuerungsinstrumente werden in das System eingefügt. An die Stelle der bislang mit den europäischen Strukturfonds verbundenen verteilungspolitischen Funktion tritt eine wachstumsorientierte Modernisierungspolitik – Kohäsionspolitik und europäische Strukturfonds werden so zum zentralen Umsetzungsinstrument der Lissabon-Strategie.

Beide Modelle unterscheiden sich also fundamental hinsichtlich der Zielsetzung und der Instrumente, der rechtlichen Grundlagen und Vorgaben sowie der Begünstigten und deren Interessen. Die beiden Ansätze – die klassische Infrastrukturpolitik zur Förderung der ärmsten Regionen und die »lissabonisierte« Kohäsionspolitik zur Förderung der Wachstumskerne – müssen in ein angemessenes Gleichgewicht gebracht werden. Das eine wie das andere Modell wird allein nicht tragfähig sein. Eine Kohäsionspolitik als nicht hinterfragte innergemeinschaftliche Solidaritätspolitik und finanzielle Kompensation potentieller Integrationsverlierer lässt sich insbesondere angesichts knapper Ressourcen und eines begrenzten EU-Haushalts in der gewohnten Form nicht rechtfertigen. Umgekehrt wird eine strikte Nutzenorientierung, das heißt eine an Effizienzgesichtspunkten und Wachstumsquoten orientierte Politik im Sinne der Lissabon-Strategie, der Aufgabe der Kohäsionspolitik als Instrument der Solidarität und der integrationspolitischen Kompensation nicht gerecht, zumal das vertraglich fixierte Ziel der europäischen Strukturfonds weiterhin lautet, »die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete oder Inseln, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern«.

Die Auflösung des Spannungsverhältnisses, das zwischen den beiden Modellen herrscht, sollte demnach im Zentrum der gerade begonnenen Diskussion über die Weiterentwicklung der europäischen Kohäsionspolitik stehen, die parallel zur breiteren Debatte über die Revision des EU-Haushalts geführt werden wird und sich am Ergebnis der Finanzverhandlungen orientieren muss. Denn die für die Zukunft der Kohäsionspolitik entscheidende Frage der maximal zur Verfügung stehenden Finanzmittel wird wie üblich erst bei den Verhandlungen über die nächste finanzielle Vorausschau 2013 bis 2020 entschieden werden.

Die neuerliche Reform der Kohäsionspolitik muss auf einen Ausgleich zwischen den Intentionen der »lissabonisierten« Kohäsionspolitik und den vertraglich verankerten Zielen der Solidarität und der regionalen Kohäsion hinauslaufen. Sie wird sich innerhalb der rechtlichen und integrationspolitischen Systemgrenzen bewegen müssen, denn Maximalforderungen oder Versuche, einen kompletten Neubeginn, also einen Systemwechsel herbeizuführen, sind ohne eine Änderung des europäischen Vertragsrechts nicht durchsetzbar und damit zum Scheitern verurteilt. Die Überlegungen sollten sich deshalb um pragmatische Anpassungen und Weiterentwicklungen drehen und

somit auf einer Ebene bewegen, auf der Kompromisslösungen durchaus erreichbar scheinen.

Aus deutscher Sicht muss sich die Kohäsionspolitik stärker auf prioritäre Ziele und Regionen konzentrieren und subsidiär umgesetzt werden, um eine effektive, zielgenaue und an die Bedürfnisse der Empfänger angepasste Förderpolitik zu gewährleisten. Vor die Wahl gestellt, sich zwischen flexibler Umsetzung, verbunden mit abgeschwächten Kontroll- und Berichtspflichten, und einem höheren Nutzen der Kohäsionspolitik zu entscheiden, sollte sich Deutschland als großer Nettozahler in der EU für die effizientere Verwendung der knappen Ressourcen einsetzen. Dazu gehört die Verbesserung der Evaluierung und des Monitoring, um die Wirkung der Förderpolitik messen und eine erfolglose Politik gegebenenfalls korrigieren zu können. Es gilt also, eine neue Balance zwischen flexibler, regionaler Implementierung einerseits und strategischer Steuerung und Erfolgskontrolle andererseits zu finden. Dies könnte durch ein neues System aus Anreizen und Beschränkungen geschehen, bei dem erfolgreichen Regionen, deren Programme nachweislich positive Effekte zeitigen, größere Freiräume für ihre Förderpolitiken oder auch längere Laufzeiten für ihre Programme eingeräumt werden. Regionen, die ihre Ziele verfehlen, müssten ihre Programme dagegen einer engeren und verbindlichen Steuerung und Koordinierung durch die EU-Kommission unterstellen.

Mit einem solchen System ließe sich eine effizientere Kohäsionspolitik erreichen. In Anbetracht der begrenzten Finanzmittel würde auch der Ausgleich zwischen Empfänger- und Zahlerländern politisch besser vermittelbar sein, was wiederum dazu beitragen würde, die Kohäsionspolitik in der gesamten EU zu legitimieren und die Daseinsberechtigung dieser für die Fortsetzung des Integrationsprozess notwendigen Gemeinschaftspolitik zu sichern.

# Aufgaben und Funktion der traditionellen europäischen Kohäsionspolitik

Die Europäische Union versucht mit ihrer Kohäsionspolitik das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU zu verringern, um so dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts näher zu kommen. Die zentralen Instrumente zur Umsetzung dieser Vorgabe sind die europäischen Strukturfonds. Der seit einigen Jahren übliche Begriff »Kohäsionspolitik« ist dabei an die Stelle der früher häufig genutzten Termini Strukturpolitik oder Regionalpolitik getreten. Kohäsionspolitik ist der umfassendere Ausdruck für eine Politik, die regionale Infrastrukturmaßnahmen ebenso fördert wie Aktivitäten im Bereich der Umwelt-, Arbeitsmarkt oder Bildungspolitik. Damit reicht die Kohäsionspolitik über eine regionale Infrastrukturpolitik ebenso hinaus wie über sektorale und horizontale Förderpolitiken, denn inzwischen übernimmt sie auch sozialpolitische Aufgaben und dient dem Ausgleich geographischer Nachteile. Hinzu kommt, dass die primär regionale Förderpolitik mit Hilfe der Strukturfonds ergänzt wird durch den auch einzelne Mitgliedstaaten unterstützenden Kohäsionsfonds.

Spätestens seit 1988 erfuhr die europäische Kohäsionspolitik nicht nur politisch, sondern auch finanziell eine deutliche Aufwertung.<sup>1</sup> Betrug der Anteil der Strukturfonds am EU-Haushalt bis 1975 noch weniger als 5 Prozent, war er bis 1988 auf über 15 Prozent angestiegen und liegt heute bei rund 36 Prozent (siehe zur Entwicklung Grafik 1, S. 8). Insbesondere die erste Reform des Politikbereichs, die 1988 im Kontext des Binnenmarkt-Programms und der Einführung der mehrjährigen Finanziellen Vorausschau (Delors-I-Paket für die Jahre 1988 bis 1992) durchgeführt wurde, hatte zum Ergebnis, dass die Mittel für die Strukturfonds in nur fünf Jahren verdoppelt wurden.<sup>2</sup> Im Jahr

2008 stellte die europäische Kohäsionspolitik erstmals den größten Ausgabenblock im EU-Haushalt und übertraf mit 46,9 Milliarden Euro oder 36,3 Prozent des EU-Budgets die Direktzahlungen an die Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Für den derzeitigen Förderzeitraum der Jahre 2007 bis 2013 stehen der Kohäsionspolitik insgesamt 308 Milliarden Euro (zu konstanten Preisen von 2004) zur Verfügung. Sie ist damit der sichtbarste Ausdruck innergemeinschaftlicher Solidarität.

## Kohäsionspolitik als rechtliche Selbstverpflichtung

Bereits in der Präambel der Römischen Verträge verpflichteten sich die sechs Gründerstaaten 1957 darauf, die harmonische Entwicklung ihrer Volkswirtschaften voranzutreiben und weniger begünstigten Gebieten in der Gemeinschaft dabei zu helfen, ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen. Die dazu notwendigen Instrumente wurden allerdings erst nach und nach eingerichtet: 1957 der Europäische Sozialfonds (ESF), 1958 die Europäische Investitionsbank (EIB), 1962 der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und 1975 der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Als explizites Politikziel fand der »wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt« mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 als gesonderter Titel V Eingang in den EG-Vertrag.

Heute beruht die europäische Kohäsionspolitik auf einer abgestuften Rechtsgrundlage: Die Formulierung der Integrationsziele sowie der Aufgabenkatalog in Artikel 3 des EG-Vertrags werden in Artikel 158 EG-Vertrag – der kohäsionspolitischen Generalklausel – aufgegriffen und in den nachfolgenden Spezialartikeln zu den einzelnen Fonds konkretisiert. Die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU wird dabei um den dezidierten Auftrag an die Gemeinschaft als solche erweitert, »eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes« zu fördern. Im zweiten Absatz von Artikel 158 EG-Vertrag ist der regionale Ansatz als Eckpfeiler der europäischen Kohäsionspolitik verankert. Nicht die ökonomische und

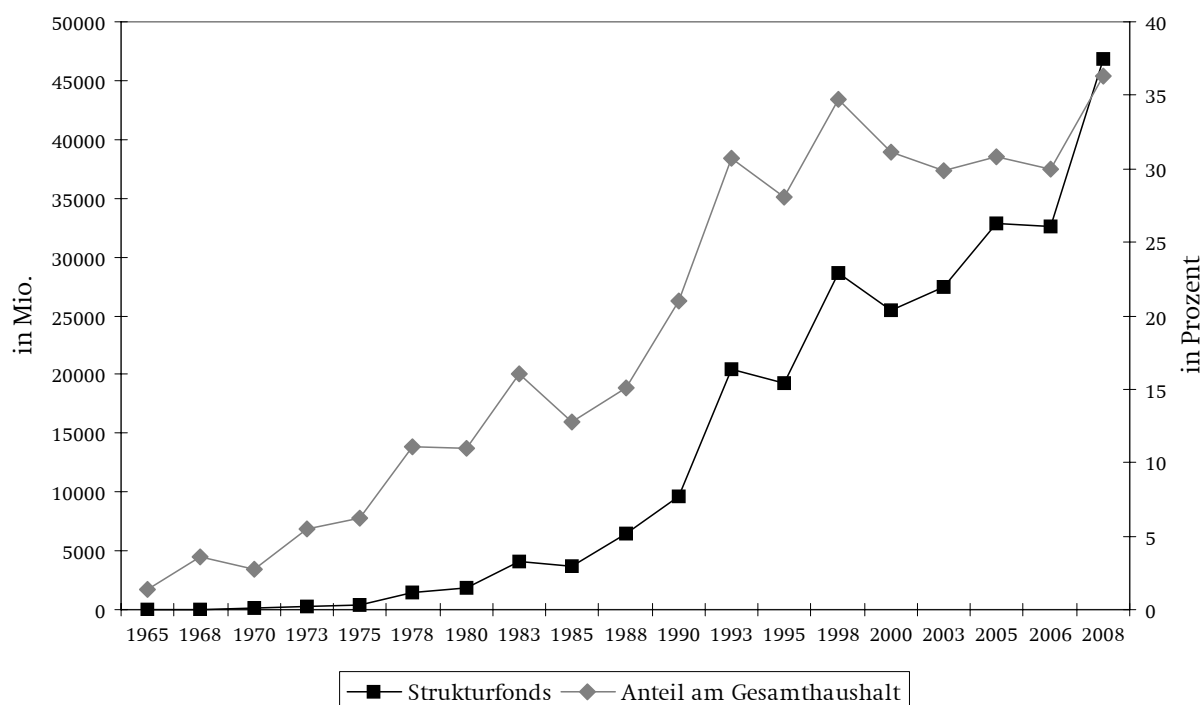
<sup>1</sup> Vgl. Heinz-Jürgen Axt, *Solidarität und Wettbewerb. Die Reform der EU-Strukturpolitik. Strategien für Europa*, Gütersloh 2000; David Allen, »Cohesion and Structural Funds«, in: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy-Making in the EU*, 5. Aufl., Oxford, 2000, S. 213–243; Robert Leonardi, *Cohesion Policy in the European Union. The Building of Europe*, Houndsmill 2005.

<sup>2</sup> Das Delors-II-Paket sah dann eine nochmalige deutliche Steigerung vor; der Europäische Rat von Edinburgh beschloss im Dezember 1992 diese zweite Finanzielle Vorausschau für die Jahre 1993 bis 1999. Der Anteil der Strukturfonds am EU-Budget wurde auf knapp 36% aufgestockt, wobei die Steigerung des Strukturfonds-Etats 61% betrug.



**Grafik 1**

**Entwicklung der Strukturfonds 1965–2008**



Quellen: Europäische Kommission, *EU-Haushalt 2007. Finanzbericht*, Luxemburg 2008, und dies., *Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2008*, Luxemburg, Januar 2008.

soziale Angleichung zwischen den Mitgliedstaaten wird als Ziel und Auftrag formuliert, sondern der Ausgleich zwischen rückständigen und weniger rückständigen Regionen. Hinzu kommt der Hinweis auf die am stärksten benachteiligten Gebiete wie Inseln und ländliche Gebiete. Im Verständnis der EU bedeutet Kohäsion demnach die Verringerung der sozialen und ökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen. Gemessen wird die Diskrepanz mit Hilfe des regionalen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts in Kaufkraftstandards, das zum EU-Durchschnitt in Beziehung gesetzt wird. Je weiter eine Region hinter dem Durchschnitt zurückbleibt, desto größer ist die soziale und wirtschaftliche Kluft und desto höher ist der Bedarf an Kohäsionspolitik. Der Maßstab der Kohäsion ist also eine relative Größe und abhängig vom jeweiligen Durchschnittswert in der EU.

ziele genannt, womit die Bedeutung der Kohäsionspolitik als Ausdruck praktizierter innergemeinschaftlicher Solidarität betont wird. Diesen Solidaritätsauftrag setzt die Europäische Union mit Hilfe der europäischen Strukturfonds in konkrete Verteilungspolitik um.

Allerdings ist europäische Solidarität stets zweiseitig und nie unbegrenzt. Während die Begünstigten der Kohäsionspolitik, sozusagen die »Solidaritätsnehmer«, immer auf die innergemeinschaftliche Solidarität pochen, wenn sie eine Erhöhung der Strukturfondsmittel und eine Ausweitung der Redistribution fordern, verweisen die »Solidaritätserbringer«, die ihre Zahlungen begrenzen möchten, auf die Gegenseitigkeit des Solidaritätsbegriffs: Die Empfängerländer sollen die Geberländer nicht überfordern.<sup>3</sup> Außerdem ist die europäische Kohäsionspolitik als »Programmpolitik« konzipiert. Sie fungiert keineswegs als Finanz-

## Europäische Solidarität und Legitimität

In Artikel 2 EG-Vertrag werden das Kohäsions- und das Solidaritätsprinzip als zusammengehörende Politik-

<sup>3</sup> Siehe Günter Gloser, »Bekenntnis zur richtig verstandenen europäischen Solidarität«, in: Ines Hartwig/Wolfgang Petzoldt (Hg.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit. Die Reform der EU-Strukturfonds und die Finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden 2005, S. 49–56.

ausgleichssystem, in das die reicheren Mitgliedstaaten oder Regionen einzahlen müssen und aus dem ärmere Regionen Unterstützung erhalten. Vielmehr beruht die Kohäsionspolitik auf einer mehrjährigen Programmplanung, einem regionalen Reformprogramm, das auf einer Stärken-Schwächen-Analyse basiert, und einer ergänzenden europäischen Förderung, die die nationale Struktur- und Regionalpolitik keinesfalls ersetzen soll. Der Logik der europäischen Kohäsionspolitik liegt die Auffassung zugrunde, dass Solidarität als Hilfe zur Selbsthilfe zu verstehen ist.

Ein besonderer und nicht primär redistributiver Aspekt der Strukturfonds ist die Mobilisierung eines »Wir-Gefühls«: Legitimität durch Solidarität.<sup>4</sup> Der Adressat dieser solidarischen Politik sind nicht die begünstigten Regionen oder Mitgliedstaaten, sondern die Unionsbürgerinnen und -bürger, die in den geförderten Regionen leben. Die EU nutzt, fördert und verstärkt diese Funktion der Kohäsionspolitik bewusst.<sup>5</sup> Inzwischen fühlt sich rund die Hälfte der EU-Bürger über die EU-Strukturmaßnahmen informiert, und die überwiegende Mehrheit begrüßt die Kohäsionspolitik als Instrument der innergemeinschaftlichen Solidarität.<sup>6</sup> Dennoch erlaubt die Höhe der Förderung aus dem EU-Haushalt keinen Rückschluss auf die Zustimmungsraten zum europäischen Integrationsprozess oder das Maß an Legitimität der EU in den jeweiligen Regionen oder Mitgliedstaaten.<sup>7</sup>

4 Siehe Ines Hartwig, »Herausforderungen an die europäische Solidarität: die Reform der EU-Strukturpolitik«, in: Hartwig/Petzoldt (Hg.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit* [wie Fn. 3], S. 159–167, und dies./Phedon Nicolaides, »Ein knappes Gut? Solidarität in der erweiterten EU«, in: *Osteuropa*, 54 (Mai–Juni 2004) 5–6, S. 147–159.

5 Deshalb werden in der Verordnung zu den Durchführungsvorschriften der Strukturfonds die Erstellung eines detaillierten Kommunikationsplans und weitere Maßnahmen vorgeschrieben, um den Bürgern die Projektförderung durch EU-Strukturfondsgelder vor Augen zu führen. Die Kommission begründet diese Vorgaben mit der Beobachtung, dass die »Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union nicht ausreichend über die Rolle der Gemeinschaft bei der Finanzierung von Programmen informiert sind, die auf die Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stärkung des inneren Zusammenhalts ausgerichtet sind«, siehe Verordnung (EG) der Kommission, Nr. 1828/2006 vom 8.12.2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften, hier Kapitel II, Abschnitt 1: Information und Publizität. *Abl. L* 371 vom 27.12.2006, S. 1–173.

6 The Gallup Organization, *Flash Eurobarometer 234, Citizens' Perceptions of EU Regional Policy. Analytical Report*, Februar 2008.

7 Die beiden erfolglosen Referenden in Irland zu den Verträgen von Nizza und Lissabon jedenfalls scheinen keinen Kausalzusammenhang zwischen dem Zufluss von EU-

## Wirtschaftspolitische Steuerung

Die europäischen Strukturfonds dienten stets als Instrumente wirtschaftspolitischer Schwerpunktsetzung und waren insofern an die wirtschaftspolitischen Intentionen Europas geknüpft. Dabei besteht aber ein offenkundiger Zielkonflikt zwischen der größtmöglichen Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und der angestrebten Konvergenz und Kohäsion der Regionen.<sup>8</sup>

Zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses sollte der Zusammenhalt durch die Freisetzung der Marktmechanismen und -kräfte erreicht werden und nicht durch Eingriffe in den Markt; von der Intensivierung des Handels und der Öffnung der nationalen Märkte erhoffte man sich ein erhöhtes Wirtschaftswachstum und in der Folge eine Abschwächung der regionalen Disparitäten. Staatliche Einmischung hingegen, zum Beispiel durch Subventionen in strukturschwachen Regionen, wurde mit dem Argument abgelehnt, damit würde der Faktorausgleich und somit die aufholende Entwicklung der ärmeren Regionen insgesamt verlangsamt.<sup>9</sup>

Erst in den achtziger und neunziger Jahren wurde mit der Debatte über das Zentrum-Peripherie-Problem die finanzielle und thematische Ausweitung der Kohäsionspolitik auch ökonomisch begründet. Denn, so lautete die Erklärung, die Öffnung von Märkten und die Liberalisierung des Handels könnten für einzelne Marktteilnehmer durchaus zu Nachteilen und zu einer ungleichen Verteilung der Integrationsvorteile führen, wenn beispielsweise die Attraktivität einer

Strukturfondsgeldern und der Zustimmung zur Weiterentwicklung der EU zu belegen, siehe auch Isabella Eisel, *What Is Wrong with EU-cohesion Policy? Observations of an Overambitious Policy Design*, Wien: Institut für Europäische Integrationsforschung, 2007 (Working Paper 29).

8 Michele Boldrin/Fabio Canova, »Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies«, in: *Economic Policy*, 16 (April 2001) 32, S. 207–253.

9 Als flankierende Instrumente gab es damals wie erwähnt nur den Europäischen Sozialfonds und die Europäische Investitionsbank, seit 1958 die wichtigste Finanzierungsinstitution der Europäischen Union zur Vergabe von Darlehen mit längeren Laufzeiten und tilgungsfreien Phasen sowie von Bürgschaften an öffentliche und private Investoren. In ihrem Jahresbericht 2007 bekräftigt die EIB ihr mittelfristiges Ziel, »für die Regionen, die innerhalb der Europäischen Union als Fördergebiete eingestuft sind und auch Zuschüsse aus den Strukturfonds erhalten«, 40 bis 45% ihrer gesamten Ausleihungen für die Förderung der Konvergenz bereitzustellen. 2007 waren 13,8 Mrd. Euro für Projekte in den Konvergenzregionen bestimmt.

Kernregion<sup>10</sup> zur Folge habe, dass die wachstumschwächeren Regionen an der Peripherie weiter marginalisiert werden und von den Wachstumseffekten der integrierten Märkte nicht profitieren. Deshalb seien Eingriffe in unvollkommene Märkte erforderlich, um ökonomische und soziale Disparitäten zwischen Zentrum und Peripherie aufzulösen. Die EU-Kommission argumentiert, dass die Union ihr wirtschaftliches Potential nur dann voll ausschöpfen kann, wenn alle Regionen in die gemeinschaftlichen Anstrengungen für mehr Wachstum einbezogen werden.<sup>11</sup> Durch öffentliche Struktur- und Regionalpolitik, insbesondere durch Infrastrukturmaßnahmen und Investitionen in Bildung und Ausbildung, soll die Peripherie an die Zentralregion herangeführt werden.<sup>12</sup>

### Integrationspolitische Kompensation

In der Geschichte der Strukturfonds ist der Zusammenhang zwischen integrationspolitischen Projekten zur Erweiterung und Vertiefung der EU und dem Ausbau der Kohäsionspolitik unübersehbar.<sup>13</sup> Der Einstieg in eine gemeinschaftliche Regionalpolitik wurde bereits im Zuge der ersten Erweiterung der EWG 1973 vollzogen. In den Beitrittsverhandlungen hatte das Vereinigte Königreich mit Unterstützung Italiens und Irlands die Einrichtung des Fonds für regionale Entwicklung erreicht. Der EFRE, der 1975 seine Arbeit aufnahm, markiert den eigentlichen Beginn der regionalen Strukturpolitik. Dass die Entwicklung der Kohäsionspolitik die wichtigsten Impulse durch Ver-

tiefungs- und Erweiterungsprozesse erhielt, wird auch an folgenden Beispielen deutlich:

- Die zweite Süderweiterung führte 1985 zur Schaffung der »Integrierten Mittelmeerprogramme«, mit deren Hilfe Infrastrukturprogramme und Weiterbildungsmaßnahmen in den Mittelmeerregionen Frankreichs, Italiens und in Griechenland gefördert werden sollten. Erst dadurch ließ sich Griechenland zur Aufnahme Spaniens und Portugals in die EU bewegen.
- Im Zuge der ersten umfassenden Reform des europäischen Vertragsrechts durch die Einheitliche Europäische Akte und das ehrgeizige Binnenmarktprogramm der Gemeinschaft wurde 1988 erstmals ein gesonderter Titel zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in den EG-Vertrag aufgenommen, und zweitens wurden die Mittel für die europäischen Strukturfonds deutlich aufgestockt, weil die neuen Mitglieder Portugal und Spanien ihre Zustimmung zur Einrichtung des Binnenmarkts von einer angemessenen Kompensation abhängig gemacht hatten.
- Die einvernehmliche Entscheidung für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht war 1993 nur möglich, weil auf Drängen Spaniens zugleich der Kohäsionsfonds zugunsten der ärmsten Mitgliedstaaten ins Leben gerufen wurde.
- Im Rahmen der Norderweiterung um die Länder Schweden, Finnland und Österreich 1995 wurde ein neues Förderziel zugunsten der dünnbesiedelten Regionen in Nord-Skandinavien vereinbart.

Begründet wurde der Ausbau des kohäsionspolitischen Instrumentariums der EU samt Erhöhung der finanziellen Ausstattung jedes Mal ökonomisch: Die Vertiefung der Integration (etwa durch den europäischen Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion) müsse mit Hilfen für die ärmeren Regionen und Mitgliedstaaten einhergehen, damit nicht die reichen Staaten und Regionen im Zentrum der EU von weiteren Integrationsschritten profitierten, die ärmeren Regionen und Länder an der Peripherie jedoch nicht. Schlimmer noch, diese drohten sogar abgehängt zu werden,<sup>14</sup> wenn ihnen nicht durch Investitionen in die Infrastruktur und finanzielle Anreize für private

<sup>10</sup> Dieses ökonomische Zentrum in der EU wird derzeit durch ein Fünfeck mit den Eckpunkten London, Paris, Mailand, München und Hamburg abgesteckt.

<sup>11</sup> Europäische Kommission, *Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz-Wettbewerbsfähigkeit-Kooperation*, Brüssel 2004, S. VII.

<sup>12</sup> Vgl. auch Konrad Lammers, »Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum«, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 65 (2007), 4, S. 288–300.

<sup>13</sup> Vgl. Heinz-Jürgen Axt, *EU-Strukturpolitik. Eine Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts*, Opladen 2000, Daniel Tarschys, *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*, Stockholm, September 2003 (SIEPS-Report 17), S. 19–31; Jeffrey J. Anderson, »Die »soziale Dimension« der Strukturfonds: Sprungbrett oder Stolperstein?«, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt a.M. 1998, S. 155–195; Konrad Lammers, »Europäische Regionalpolitik – Treibende Kraft für Aufholprozesse?«, in: *Wirtschaftsdienst*, (2007) 2, S. 101–105.

<sup>14</sup> Vgl. Fritz Franzmeyer, »Erfordert die Errichtung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion den Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik?«, in: Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hg.), *Maastricht: Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion*, Bonn 1994, S. 290–304.

Investitionen die Anbindung an den ökonomischen Wachstumskern ermöglicht werde.

## Die Frage nach der Effizienz

Die europäische Kohäsionspolitik unterliegt seit ihrem Ausbau zu einem zentralen Politikfeld der Gemeinschaft in den achtziger und neunziger Jahren einer zum Teil massiven Kritik. Im Mittelpunkt steht zu meist der Vorwurf, dass sie ihren Zielen nicht gerecht werde.<sup>15</sup> Die häufigsten Kritikpunkte lauten:

- ▶ Ineffizienz und mangelnde empirische Nachweisbarkeit von Konvergenzwirkungen infolge von Strukturfondszahlungen;<sup>16</sup>
- ▶ fehlende Zielgenauigkeit bzw. Förderung nach dem »Gießkannenprinzip«;<sup>17</sup>
- ▶ Fehlallokationen und Verstärkung von Mitnahmeeffekten durch Eingriffe in die Marktmechanismen;
- ▶ Intransparenz der Förderung, Missachtung des Subsidiaritätsprinzips und zu hohe Bürokratiekosten.

Eine Vielzahl von Untersuchungen<sup>18</sup> kommt zu dem Ergebnis, in den fünfziger und sechziger Jahren sei es zwar zu deutlichen Konvergenzfortschritten in Europa gekommen, allerdings in erster Linie zwischen den Mitgliedstaaten und nicht zwischen den Regionen. Weil in diesen ersten Jahren kaum von einer gezielten und sichtbaren europäischen Kohäsionspolitik gesprochen werden kann – der Europäische Sozialfonds förderte vornehmlich den Zuzug von Arbeitskräften aus Süditalien nach Deutschland und Frankreich –, werden die Annäherungserfolge vor allem auf die Ausweitung des innereuropäischen Handels zurückgeführt. Ähnliches gelte für die Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Länder in den neunziger Jahren, die bis zu ihrem Beitritt 2004 durch die Europa-Abkommen zwar an den EU-Binnenmarkt

assoziiert waren, aber noch nicht in den Genuss von EU-Strukturfondsgeldern kamen. In den achtziger Jahren hingegen, als die EU-Gelder reichlich flossen, sei die wirtschaftliche Annäherung von ärmeren und reicheren Ländern fast zum Stillstand gekommen.<sup>19</sup> Die Konvergenzprozesse innerhalb der Europäischen Union seien daher nicht notwendigerweise von der finanziellen Unterstützung durch die Strukturfonds abzuleiten.

Andere Studien zogen andere Schlüsse.<sup>20</sup> Die Europäische Kommission etwa entnimmt ihren Berechnungen, dass die Kohäsionsländer Griechenland, Spanien, Irland und Portugal in den neunziger Jahren zumeist ein jährliches Wirtschaftswachstum erzielten, das über dem EU-Durchschnitt lag, und dass der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung ebenfalls überdurchschnittlich gewachsen sei.<sup>21</sup> Die Disparitäten zwischen reichen und ärmeren Mitgliedstaaten hätten sich also abgeschwächt.

Die Versuche, die Wirksamkeit der europäischen Strukturfondsgelder empirisch zu belegen, und die entsprechenden ökonometrischen Modelle sind folglich nicht unumstritten.<sup>22</sup> Eine Gesamtbewertung der Kohäsionspolitik darf jedoch die integrationspolitischen Vorteile nicht außer Acht lassen. Trotz der ökonomischen Begründung und der vertragsrechtlichen Verpflichtungen sind es diese weiterreichenden integrationspolitischen Ziele und Interessen, die für den

<sup>15</sup> Am pointiertesten benennt Daniel Tarschys die Kritikpunkte, siehe Tarschys, *Reinventing Cohesion* [wie Fn. 13].

<sup>16</sup> Vgl. z.B. André Sapir u.a., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Brüssel, Juli 2003; Indhira Santos, *Is Structural Spending on Solid Foundations*, Brüssel 2008 (Bruegel Policy Brief 2/2008), und Tarschys, *Reinventing Cohesion* [wie Fn. 13].

<sup>17</sup> In der letzten Förderperiode 2000 bis 2006 lebte die Bevölkerung der EU-15 zu etwa 40% in geförderten Regionen, die Hälfte davon in den sogenannten Ziel-1, also wirtschaftlich schwachen Regionen.

<sup>18</sup> Als Überblick siehe Hans-Friedrich Eckey/Matthias Türk, *Convergence of EU-Regions. A Literature Report*, Kassel: Universität Kassel, Institut für Volkswirtschaftslehre, 2006 (Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 80/06).

<sup>19</sup> Aadne Cappelen u.a., »The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union«, in: *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003) 4, S. 621–644.

<sup>20</sup> Während die meisten ökonometrischen Studien nur einen geringen oder gar keinen Einfluss der EU-Strukturfonds für die regionale Konvergenz in der EU belegen, ermitteln Simulationsmodelle zumeist positive Wirkungen der Strukturfonds, siehe Sjeef Ederveen u.a., *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2002; John Bradley/Gerhard Untiedt, *EU Cohesion Policy and »Conditional« Effectiveness: What Do Cross-section Regressions Tell Us?*, Münster, Mai 2008 (GEFRA Working Paper 4).

<sup>21</sup> Zu den konkreten Entwicklungsfortschritten der Mitgliedstaaten siehe Europäische Kommission, *Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Luxemburg, Mai 2007, S. 95ff. Die Kommission stützt sich bei ihren Berechnungen auf drei verschiedene makroökonomische Modelle: HERMIN, QUEST und EcoMod.

<sup>22</sup> Siehe das Sonderheft »The Evaluation of European Union Cohesion Policy« der Zeitschrift *Regional Studies*, hg. von John Bachtler und Colin Wren, 40 (2006) 2; Roberto Esposti, »Regional Growth Convergence and EU Policies: Empirical Evidence and Measuring Problems«, in: *CESifo Forum*, 9 (2008) 1, S. 14–22.

Ausbau dieses Politikbereichs ausschlaggebend waren: Letztlich ist die Kohäsionspolitik ein Finanzinstrument zur Kompensation einiger Mitgliedstaaten, die befürchten, durch eine Erweiterung oder die Vertiefung der EU in ökonomischer und politischer Hinsicht unverhältnismäßig hohe Kosten tragen zu müssen. Die einzelnen Fonds fungieren als fiskalische Gegenleistung für integrationspolitischen Fortschritt. Diese Kompensationslogik steht in direktem Zusammenhang mit den Vor- oder Nachteilen eines weiteren Integrationsschrittes (Erweiterung oder Vertiefung) – die potentiellen Nutznießer müssen den potentiell Benachteiligten einen Ausgleich, einen »politischen Preis« für deren Zustimmung zahlen.<sup>23</sup> Da die Laufzeiten der mehrjährigen Förderprogramme und des mehrjährigen EU-Finanzrahmens übereinstimmen, wurde die Kohäsionspolitik bewusst zu einem wichtigen Bestandteil der EU-Finanzverhandlungen gemacht und für diese *package deals* instrumentalisiert. Die immense Einseitigkeit der EU-Ausgaben zugunsten der Agrarpolitik und die daraus zwangsläufig resultierenden unerwünschten Nebeneffekte für Regionen, die nicht von der Gemeinsamen Agrarpolitik profitierten, sollten durch einen zweiten Redistributionsmechanismus in Form der Strukturfonds kompensiert werden.

Unter diesem weiter gefassten integrationspolitischen Blickwinkel betrachtet, ist die Kohäsionspolitik höchst effektiv, denn ohne die Möglichkeit der Ausgleichszahlungen durch die Strukturfonds wären entscheidende Integrationsfortschritte und schwierige Finanzkompromisse kaum zustande gekommen. Es ist davon auszugehen, dass diese Funktion der Strukturfonds auch zukünftig im Vordergrund stehen wird – stärker vielleicht als das eigentliche Ziel der inner-

gemeinschaftlichen Kohäsion und Konvergenz, stärker auch als die Frage nach Qualität, Effizienz und Effektivität der entsprechenden Programme.

<sup>23</sup> Cay Folkers bezeichnete diese Kompensation als »integrationsbezogenes Äquivalenzprinzip«. »Entscheidendes Kriterium für die Beurteilung der Sachpolitiken im operativen Bereich, beispielsweise der Regionalpolitik, ist nicht ihre Wirksamkeit im Sinn allokativer Effizienzkonzepte, sondern die Frage, ob dadurch der Integrationsgrad gefördert wird, d.h. ihre Wirksamkeit im Hinblick auf ein Konzept der Integrationseffizienz. Integrationsfortschritt ist nicht durch die Effektivität der operativen Programme, sondern die Zustimmungsfähigkeit der damit verbundenen Kompensationsleistungen bedingt. D.h. die Regionalpolitik kann auch unabhängig davon, ob sie konkrete regionalpolitische Erfolge bringt, integrationspolitisch notwendig und effektiv sein«, Cay Folkers, »Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa«, in: Helmut Karl/Wilfried Henrichsmeyer (Hg.), *Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration*, Bonn, S. 87–108, hier S. 96.

## Die »lissabonisierte« Kohäsionspolitik

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde die Kohäsionspolitik erneut einer Reform unterzogen (siehe hierzu Tabelle 1 im Anhang). Mit den drei neuen Zielen »Konvergenz«, »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« und »Europäische territoriale Zusammenarbeit« wurden die Förderprioritäten verändert und die Mittel, die sogenannten Förderintensitäten, entsprechend aufgeteilt. Die europäischen Strukturfonds wurden ebenfalls angepasst, wenn auch in einem geringeren Ausmaß. Allerdings ordnete man die drei Fonds – den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den europäischen Kohäsionsfonds – erstmals einem Förderziel zu.<sup>24</sup> Das neue Prinzip des *monofunding*<sup>25</sup> bedeutet, dass ein Förderprogramm nur noch aus einem Fonds finanziert wird; die bisherige Möglichkeit, verschiedene Fonds dafür zu nutzen, entfällt.<sup>26</sup> So wird die Förderpolitik transparenter.

Hintergrund der Reform ist die EU-Osterweiterung, in deren Gefolge sich die Gemeinschaft wieder einmal mit gravierenden Wohlstandsunterschieden innerhalb der EU konfrontiert sah. Das durchschnittliche BIP je Einwohner sank um rund 12 Prozent, und der Abstand zwischen den drei Regionen mit dem höchsten BIP je Einwohner und den fünfzehn Regionen am Ende der Wohlstandsskala vergrößerte sich enorm. Nach den Daten des Statistischen Amtes der EU, Eurostat, für das Jahr 2007 erreichte die reichste Region Inner London gemessen am EU-Durchschnitt ein Wohlstandsniveau von 303 Prozent, gefolgt von Luxemburg mit 265 Prozent und Brüssel mit 241 Prozent. Dagegen kommt die

ärmste Region in der EU-27, die Region Nord-Est in Rumänien, nur auf ein Wohlstandsniveau von 24 Prozent des EU-Durchschnitts. Die fünfzehn ärmsten Regionen befinden sich alle in Bulgarien, Rumänien und Ostpolen.<sup>27</sup>

Die immensen sozioökonomischen Entwicklungsunterschiede zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten haben Konsequenzen für den inneren Zusammenhalt der EU und für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Die Europäische Union reagierte auf diese Herausforderung mit zwei kohäsionspolitischen Weichenstellungen:

1. *Mehr Geld für die ärmsten Regionen.* Die reformierte Strukturpolitik reserviert in der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 für die rückständigsten Regionen in der Europäischen Union eine signifikant aufgestockte Fördersumme. Die neuen Mitgliedstaaten mit rund 21 Prozent der EU-Bevölkerung werden über 52 Prozent der über die Strukturfonds bereitgestellten Mittel des EU-Haushalts bekommen; die alten Mitglieder, die von 2000 bis 2006 noch 235 Milliarden Euro aus diesen Fonds erhielten, müssen sich in den Jahren 2007 bis 2013 mit nur noch 150 Milliarden Euro begnügen (siehe Tabelle 2 im Anhang). Der Schwerpunkt der Förderung verschiebt sich nach Mittel- und Osteuropa. Polen wird mit insgesamt rund 60 Milliarden Euro zum größten Empfänger der europäischen Strukturförderung, gefolgt von Spanien (31,5 Mrd. Euro) und Italien (25,6 Mrd. Euro). Auch in Deutschland, dem insgesamt 23,45 Milliarden Euro zur Verfügung standen, wurden die Gelder auf die ärmsten Regionen in den ostdeutschen Länder verteilt (zur genauen Verteilung siehe Tabelle 3 im Anhang).

2. *Neuausrichtung auf die Lissabon-Strategie der EU.* Die Prioritäten der gemeinschaftlichen Förderpolitik für die Jahre 2007 bis 2013 liegen eindeutig »auf der Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, erhöhte[r] soziale[r] Integration und

24 Der Europäische Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) zählt seit 2007 nicht mehr zu den eigentlichen Strukturfonds; er wurde der Gemeinsamen Agrarpolitik zur Finanzierung ihrer zweiten Säule, der Förderung der ländlichen Entwicklung, übertragen.

25 Vgl. Artikel 34, Absatz 1 der *Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006, mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds*, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/25 vom 31.7.2006, im Folgenden zitiert als *Allgemeine Verordnung*.

26 So wurden in der abgelaufenen Förderperiode häufig die Ziel-2-Programme zur wirtschaftlichen und sozialen Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen aus dem EFRE und dem ESF finanziert.

27 Vgl. Eurostat, *Jahrbuch der Regionen 2007*, Brüssel 2007, und »Regionales BIP je Einwohner in der EU27. BIP je Einwohner im Jahr 2005 reicht von 24% des EU27-Durchschnitts in Nord-Est in Rumänien bis 303% in Inner London«, Eurostat-Pressemitteilung 19/08, 12.2.2008.

Schutz und Verbesserung der Umweltqualität«,<sup>28</sup> den Zielen der Lissabon-Strategie. Von zentraler Bedeutung ist die Verpflichtung zur Zweckbindung der Mittel, das sogenannte *earmarking*. In den Regionen der EU-15-Staaten, die dem Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« zugeordnet sind, müssen mindestens 75 Prozent der Strukturfondsgelder für Programme und Maßnahmen mit Lissabonbezug ausgegeben werden; in den rückständigsten Konvergenzregionen sind mindestens 60 Prozent der zur Verfügung stehenden Strukturmittel für die Annäherung an die Lissabon-Ziele einzusetzen.<sup>29</sup> Die europäische Kohäsionspolitik wird zum Implementierungswerkzeug der Lissabon-Strategie,<sup>30</sup> die fortan der entscheidende Maßstab für die Formulierung der strukturellen Mehrjahresprogramme, der sogenannten Operationellen Programme (OP), sein wird.

Die Neuausrichtung der Kohäsionspolitik erforderte auch rechtliche Anpassungen. Die neuen Strukturfondsverordnungen, zu denen neben der neuen Allgemeinen Verordnung mit fondsübergreifenden Bestimmungen auch die spezifischen Fondsverordnungen

gen und eine Durchführungsverordnung gehören<sup>31</sup>, regeln nunmehr die strategische Neuausrichtung der Förderziele, die Verteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden 347,4 Milliarden Euro auf die gemeinschaftlichen Förderziele und die Abstimmung der Steuerungsinstrumente.

## Neue strategische Steuerungsinstrumente

Zu den im EG-Vertrag verankerten Grundsatzzielen der Kohäsionspolitik – der Schaffung sozialer und wirtschaftlicher Kohäsion und der Konvergenz von reichen und rückständigen Regionen – kommt nun ein drittes Grundsatzziel hinzu: die Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung. Um allen drei Vorgaben gerecht werden zu können, wurden zum einen neue Steuerungsinstrumente eingeführt, zum anderen die Planungs- und Abstimmungsverfahren verändert. In diesem Zusammenhang sind zwei Innovationen von besonderer Bedeutung.

1. *Die vertikale Hierarchisierung*: Damit sich die regionalen Förderprogramme tatsächlich an gemeinsamen und europaweiten Zielen orientieren, erfolgt die inhaltliche Planung in einem hierarchischen Prozess. Wie in einem Baukastensystem sollen die Definitionen der europäischen, nationalen und regionalen Förderschwerpunkte ineinandergreifen und vom allgemeinen Rahmen ausgehend hin zum

<sup>28</sup> Vgl. Artikel 3, Absatz 1 der *Allgemeinen Verordnung* [wie Fn. 25].

<sup>29</sup> In Artikel 9, Absatz 3 der *Allgemeinen Verordnung* [wie Fn. 25] verpflichten sich Kommission und Mitgliedstaaten gemeinsam auf diese Prozentsätze für die Förderung der Prioritäten der Lissabon-Strategie in den EU-15. Diese Prozentsätze gelten als Durchschnittswert für die gesamte Förderperiode. In einer langen Liste in Anhang IV werden schließlich 74 Kategorien sogenannter *earmarking*-Vorgaben aufgeführt, um die neuen Ziele zu konkretisieren.

<sup>30</sup> Diese Neufokussierung der Kohäsionspolitik auf die Ziele der Lissabon-Strategie war das Ergebnis eines schwierigen Verhandlungsprozesses: Der britische Premier Tony Blair hatte das zwischenzeitliche Scheitern der Finanzverhandlungen im Juni 2005 in Kauf genommen, um seiner Forderung nach einer »Modernisierung« des EU-Budgets Nachdruck zu verleihen. Um die unterbrochenen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen, hatte Kommissionspräsident José Manuel Barroso schließlich am 20.10.2005 vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten Gelder aus den Strukturfonds (und in ähnlicher Form auch jene aus den Landwirtschaftsfonds) weitgehend für Ziele einsetzen sollten, die der Umsetzung der Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung der EU dienen und damit dem Modernisierungswunsch Großbritanniens entsprechen. Diese grundsätzliche »Neuausrichtung« der europäischen Kohäsionspolitik auf Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit wurde schließlich am 15./16.12.2005 auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Brüssel beschlossen und somit zur Maßgabe für die zu diesem Zeitpunkt noch andauernden Verhandlungen über die rechtlichen Grundlagen der Strukturfonds.

<sup>31</sup> Neben der *Allgemeinen Verordnung* [wie Fn. 25] sind dies: – EFRE-Verordnung, *Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999*, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/1 vom 31.7.2006.

– ESF-Verordnung, *Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999*, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/12 vom 31.7.2006.

– Kohäsionsfonds-Verordnung, *Verordnung (EG) Nr. 1084/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 zur Errichtung des Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1164/94*, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/79 vom 31.7.2007.

– EVTZ-Verordnung, *Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)*, Amtsblatt der Europäischen Union, L210/19 vom 31.7.2006.

– Durchführungs-Verordnung, *Verordnung (EG) Nr. 828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungs-vorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung*, Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.12.2006.

konkreten Projekt ausdifferenziert werden. So wird die Schwerpunktsetzung zentralisiert.

2. *Die horizontale Verzahnung:* Die Planungs- und Steuerungsdokumente der »lissabonisierten« Kohäsionspolitik nehmen Bezug auf die strategischen Steuerungsinstrumente der Lissabon-Strategie; dies gilt sowohl für die europäischen als auch für die mitgliedstaatlichen Programme und Pläne.

Von beiden Maßnahmen verspricht man sich eine bessere Nutzung von Synergieeffekten.<sup>32</sup> Mit den Strukturfonds werden ausreichend Finanzmittel aus dem EU-Budget zur Verfügung gestellt, um die ökonomischen und sozialen Modernisierungs- und Anpassungsprozesse für mehr Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und soziale Integration in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die europäische Kohäsionspolitik wiederum erhält eine politische Zielsetzung, die über die innergemeinschaftliche Umverteilungsfunktion hinausreicht und auf die Stärkung der Gemeinschaft insgesamt – also den europäischen Mehrwert – angelegt ist.

### Die vertikale Hierarchisierung

Die hierarchisch aufgebaute Kaskade der Planungsinstrumente reicht von der allgemeinen Zielformulierung in den strategischen Leitlinien für die gesamte EU-27 über die nationalstaatliche Steuerung in Form von Rahmenplänen bis zur regionalen Konkretisierung der gemeinschaftlichen Ziele in den Operationellen Programmen der Förderregionen und den einzelnen Fördermaßnahmen (siehe Grafik 2, S. 16).

Die Strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2007–2013, die im Rat mit qualifizierter Mehrheit wurden,<sup>33</sup> enthalten die Vorschläge der Europäischen Kommission zur stärkeren Ausrichtung der EU-Strukturfonds auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, also die wesentlichen

<sup>32</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung durch die Mitgliedstaaten und Regionen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik 2007–2013*, KOM (2007) 798 endg., vom 11.12.2007.

<sup>33</sup> Vgl. dazu *Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft (2006/702/EG)*, Amtsblatt der Europäischen Union, L291/11. Diese Leitlinien waren Gegenstand der Kommissionsmitteilung KOM (2005) 299 mit dem Titel *Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007–2013*, vom 5.7.2005.

### Die Gemeinschaftlichen Strategischen Leitlinien für die Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2007–2013

#### 1. Leitlinie: Stärkung der Anziehungskraft Europas und seiner Regionen für Investoren und Arbeitskräfte

- Ausbau der benötigten Verkehrsinfrastruktur (Förderung der 30 wichtigsten europäischen Verkehrsprojekte, Umstieg auf umweltfreundliche Verkehrsmittel, Ausbau des Eisenbahnnetzes und des öffentlichen Personennahverkehrs, Interoperationalität der Verkehrsverbindungen)
- Investitionen in den Umweltschutz (Umweltinfrastruktur, Umweltforschung, Einhaltung der Kyoto-Klimaschutzziele, Verbesserung der Umweltdienstleistungen, Sicherstellung der Wasserqualität, der Abfallentsorgung und der Dekontamination von Böden, Prävention gegen Umweltrisiken oder -katastrophen)
- Verbesserung der Energiesicherheit (Energieeffizienz und Ausbau von erneuerbaren und alternativen Energien)

#### 2. Leitlinie: Förderung von Wissen und Innovation für Wachstum

- Förderung der wissensbasierten Wirtschaft (Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten, Bildung, Innovation)
- Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (Ausbau der IT-Infrastruktur)
- Verbesserung des Unternehmensumfelds (Förderung von Technologietransfer und Wissensaustausch, Wirtschaftshilfen zugunsten von Forschung, Entwicklung und Innovation, Bildung von Spitzentechnologie-Clustern)
- Bereitstellung zinszuschussfreier Darlehen und von Risikokapital (für Existenzgründungen in innovativen Bereichen, für ökologische Neuerungen sowie für eine offene und wettbewerbsfähige digitale Wirtschaft)

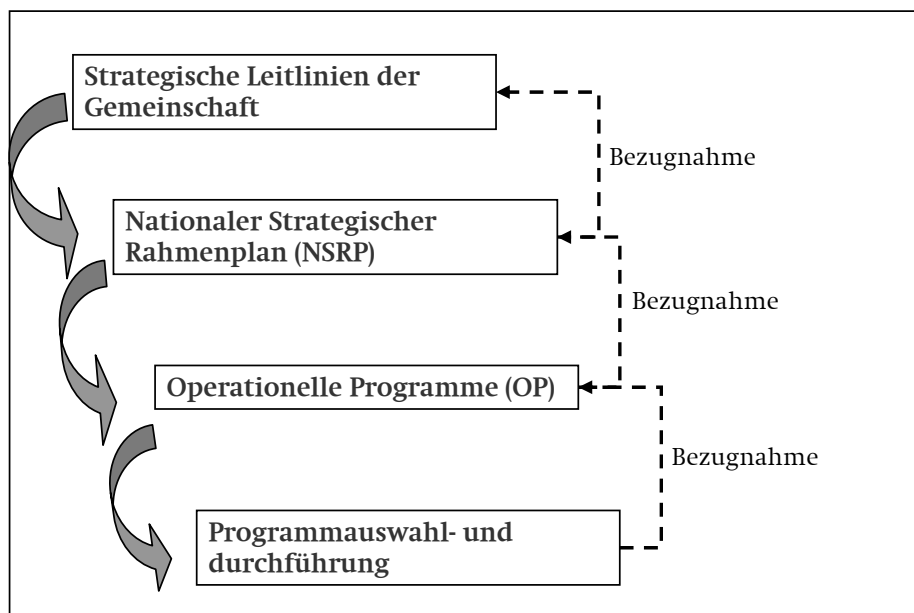
#### 3. Leitlinie: Mehr und bessere Arbeitsplätze

- Schaffung neuer und besserer Arbeitsplätze (durch Anreize für Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auf Arbeitnehmerseite sowie zusätzliche Investitionen der Unternehmen in das Humankapital)
- »Offensive für Vollbeschäftigung und höhere Produktivität« (Förderung von Beschäftigung, Modernisierung der Sozialsysteme, Anreize für Anpassungsfähigkeit von Arbeitskräften und Unternehmen, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Verbesserung von Bildung und Ausbildung)



Grafik 2

Vertikale Hierarchisierung – Kaskade der Planungsinstrumente



Intentionen der Lissabon-Strategie. Diese Prioritäten bilden einen »einheitlichen indikativen Rahmen, auf den die Mitgliedsstaaten und Regionen bei der Ausarbeitung ihrer nationalen und regionalen Programme zurückgreifen sollen, um insbesondere ihren Beitrag zu den Zielen der Gemeinschaft in Bezug auf Zusammenhalt, Wachstum und Beschäftigung abschätzen zu können«.<sup>34</sup>

Die drei Leitlinien dienen ihrerseits als Ausgangspunkt für konkretere gemeinschaftliche »Aktionsleitlinien« – beides zusammen deckt nahezu alle Fördermöglichkeiten ab. Allerdings zeichnen sich durchaus neue Gewichtungen ab: Investitionen in Innovation sollen die alles überragende Priorität der Kohäsionspolitik darstellen; das Lissabon-Ziel des »wissensbasierten Wirtschaftswachstums« wird zum zentralen Förderschwerpunkt der europäischen Strukturfonds.

Die vorrangige Aufgabe der strategischen Leitlinien besteht explizit in der »Vergrößerung des strategischen Anteils der Kohäsionspolitik [...], um Synergien mit den Zielen der überarbeiteten Lissabon-Strategie zu stärken und um zum Erreichen dieser Ziele beizutragen«.<sup>35</sup> Um dies zu gewährleisten und die Lissabon-Orientierung der Strukturfonds nachvollziehbar

kontrollieren zu können, verständigten sich die Mitgliedstaaten in den Verhandlungen über die europarechtlichen Grundlagen der Strukturfonds für die neue Förderperiode zunächst auf das bereits erwähnte *earmarking* der Fördergelder. Allerdings sind nicht alle Leitlinien für alle Regionen gleichermaßen relevant. Der territoriale Aspekt der Kohäsionspolitik bleibt daher erhalten – anders als die rein sektorbezogene Politik im Rahmen der Lissabon-Strategie berücksichtigt die Kohäsionspolitik nach wie vor die spezifischen geographischen Schwierigkeiten und Möglichkeiten, damit alle Regionen zur Agenda für Wachstum und Beschäftigung beitragen. Für ländliche und städtische Gebiete, Grenzregionen und solche mit besonderen Herausforderungen (Bergregionen, dünnbesiedelte Regionen, Küstengebiete, periphere Regionen oder arktische Gebiete) werden auch weiterhin an die jeweiligen Bedürfnisse angepasste Hilfen und Förderprogramme angeboten. Dieser *catch-all*-Ansatz der strategischen Leitlinien bietet also Raum für alte wie für neue Schwerpunkte und ist zwangsläufig sehr allgemein und unkonkret.

Die Unschärfe und Überfrachtung der gemeinschaftlichen Leitlinien haben die Mitgliedstaaten bei der Erstellung ihrer Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP), die auf die Kohäsionsleitlinien rekurrieren und sie konkretisieren sollen, durchaus genutzt. Die NSRP haben eine doppelte Funktion: In ihnen wird eine nationale Gesamtförderstrategie für den Einsatz der EU-Strukturfondsgelder entwickelt, die sich an

<sup>34</sup> Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung [wie Fn. 33], Ziffer 17 der Erwägungsgründe.

<sup>35</sup> Entscheidung des Rates vom 6. Oktober über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft [wie Fn. 33], Ziffer 6.

den gemeinsamen europäischen Zielen orientieren soll. Zugleich wird in den NSRP die Umsetzung der gemeinschaftlichen europäischen Leitlinien in nationale Förderpolitik festgelegt, damit »die zur Verfügung stehenden nationalen und gemeinschaftlichen Mittel einschließlich der EU-Strukturfonds und der Mittel zur Entwicklung der ländlichen Räume mobilisiert und in eine kohärente Gesamtstrategie eingepasst werden«.<sup>36</sup> Die NSRP geben außerdem den Rahmen für die auf regionaler Ebene zu erstellenden Operationellen Programme vor. Deren sogenannte Prioritätsachsen müssen sich an den nationalen Schwerpunkten ausrichten.

Bei der praktischen Umsetzung kam es jedoch zu einer Umkehrung der üblichen Abläufe: Während die rechtlich entscheidenden Verordnungstexte für die Förderperiode 2007 bis 2013 – die eine Säule der »lissabonisierten« Strukturpolitik – bereits am 11. Juli 2006 nach einem rund zweijährigen Verhandlungsprozess in der Ratsarbeitsgruppe Strukturelle Maßnahmen verabschiedet werden konnten, nahm der Rat die strategischen Kohäsionsleitlinien erst am 6. Oktober 2006 an. Demnach wurden die Verhandlungen über die rechtlichen Grundlagen und damit die Gewichtung und die Verteilung der Gelder zur Implementierung der Kohäsionspolitik vor der Definition der strategischen Ziele und der Leitlinien abgeschlossen, das heißt, die Formulierung der Umsetzungsmaßnahmen ging der Verständigung auf Ziele und Strategie voraus. Das wiederholte sich auf nationaler wie auf regionaler Ebene. Um einen pünktlichen Programmstart im letzten Jahr garantieren zu können, mussten die Mitgliedstaaten und die Regionen mit dem Entwurf ihrer Operationellen Programme beginnen, ehe man sich auf die strategischen Vorgaben, auf die sich die Programme beziehen sollten, geeinigt hatte. Über die Konkretisierung der Förderziele in den regionalen Entwicklungsprogrammen wurde beraten, bevor die strategischen Rahmenvorgaben endgültig festgelegt waren.

Dieses Nebeneinander der Verhandlungen über die strategischen Vorgaben, die Instrumente und die programmatische Umsetzung verstärkte die inhaltlichen Widersprüche und Unklarheiten der Zielvorgaben.<sup>37</sup> Denn da die gestufte Politiksteuerung

vom Allgemeinen zum Konkreten nicht eingehalten wurde, formulierte man die europäischen Ziele im Nachhinein so ungenau und offen, dass die bereits geplanten Förderprioritäten der Regionen, die bereits erwähnten Prioritätsachsen, in den allgemeinen Rahmen hineinpassten. Strategische Steuerung sollte aber den umgekehrten Weg verfolgen. Die Wirkung der Leitlinien verpuffte.

### Die horizontale Verzahnung

Zusätzlich zur vertikalen Hierarchisierung sind die neuen Steuerungsinstrumente der Kohäsionspolitik mit den strategischen Instrumenten der Lissabon-Strategie verknüpft – sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Die strategischen Kohäsionsleitlinien und die nationalen Rahmenpläne nehmen Bezug auf die entsprechenden Planungsdokumente der Lissabon-Strategie: die »Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung«<sup>38</sup> der EU und die Nationalen Reformprogramme (NRP) der Mitgliedstaaten. Die jährlichen Durchführungsberichte zur Umsetzung der Lissabon-Strategie in den Mitgliedstaaten verweisen auf die Förderprogramme der Strukturfonds, und umgekehrt werden die kohäsionspolitischen Nationalen Strategischen Rahmenpläne herangezogen, um die in den Mitgliedstaaten verabschiedeten Nationalen Reformprogramme zur Umsetzung der Lissabon-Strategie besser implementieren zu können (siehe Grafik 3, S. 18).

Dennoch bleibt offen, inwieweit sich die Ziele der Integrierten Leitlinien und der nationalen Reformprogramme in den konkreten kohäsionspolitischen Maßnahmen tatsächlich niederschlagen. Vor allem Mitgliedstaaten mit großen regionalen Disparitäten und einer Vielzahl unterschiedlicher Förderziele (Spanien und Deutschland etwa) sowie Mitgliedstaaten mit starken Regionen tendieren in ihren Nationalen Strategischen Rahmenplänen zu flexiblen und wenig konkreten Formulierungen. Das NSRP fungiert häufig nur als Dach für die regionalen Förderprogramme, ohne dass eine abgestimmte gesamtstaatliche und zielübergreifende Entwicklungs- und Förderstrategie erkennbar wird. In der Regel dominieren allgemeine Grundsatzbekenntnisse. Das liegt zum Teil an der hybriden Natur dieses Steuerungsinstruments: Einer

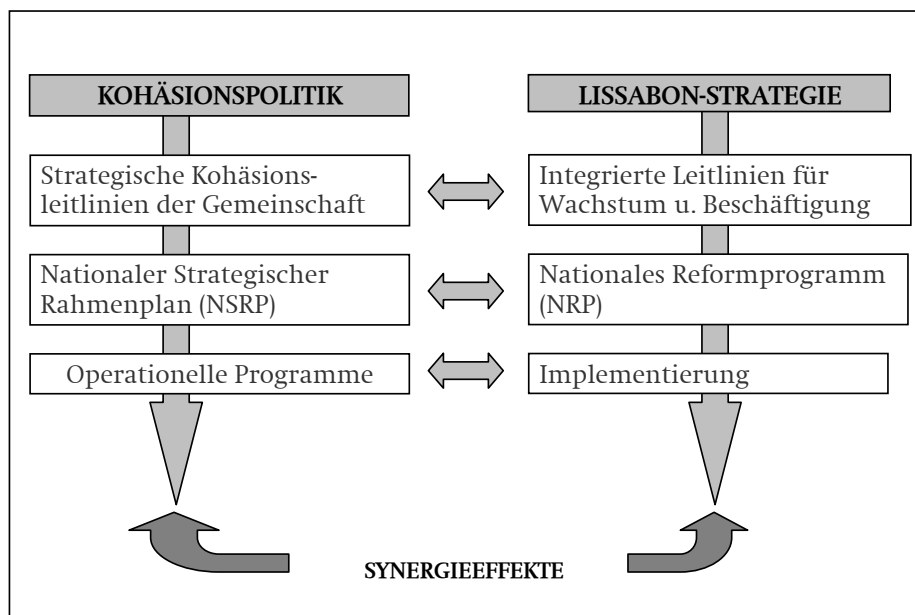
<sup>36</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), *Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik 2007–2013*, Berlin, 19.3.2007, S. 9.

<sup>37</sup> Bundesregierung und Bundesrat hatten deshalb zunächst die Notwendigkeit und den Mehrwert der strategischen Leitlinien bezweifelt.

<sup>38</sup> Europäische Kommission, *Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008)*, KOM (2005) 141 endg., vom 12.4.2005.

Grafik 3

Horizontale Verzahnung – Effizienzsteigerung durch Synergie



seits sollen die Rahmenpläne ein flexibles Gerüst für verschiedene regionale und sektorale Maßnahmen, Ziele und Bedürfnisse darstellen und somit die Vielzahl unterschiedlicher und unvermeidlich widersprüchlicher Interessen in den Mitgliedstaaten ausgleichen. Andererseits muss der Rahmenplan eine möglichst klare und konkrete Benennung von Prioritäten enthalten, um eine effiziente und effektive Implementierung und eine messbare Erfolgskontrolle der Maßnahmen im Sinne der Lissabon-Ziele zu ermöglichen. Die dazu erforderliche Quantifizierung aber, das heißt die Zuordnung von Fördergeldern zu konkreten Implementierungsmaßnahmen, wird häufig nicht in den NSRP vorgenommen, sondern erfolgt erst in den Operationellen Programmen der Regionen. Entsprechend unkonkret bleibt die Umsetzung der Lissabon-Ziele auf der Ebene der strategischen Steuerungsinstrumente.<sup>39</sup>

### Modernisierung durch »Lissabonisierung«?

In ihrer Auswertung der nationalen kohäsionspolitischen Strategien und Programme kommt die EU-Kommission zu dem Ergebnis, eine wichtige »Katalysator-

rolle für den Wandel« habe neben der Konzentration der Fördermittel auf die wachstums- und beschäftigungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie auch der Verhandlungsprozess zwischen Mitgliedstaaten, Regionen, Partnern und lokalen Akteuren gespielt. »Dieser Verhandlungsprozess hat weit mehr gebracht als eine Einigung über die Finanzmittel«, schreibt die Kommission in ihrer Mitteilung. »Der Verhandlungsprozess hat die Qualität der Programme deutlich verbessert und ihren Inhalt stärker auf die wichtigsten Prioritäten der Gemeinschaft abgestimmt.«<sup>40</sup> Das lässt sich zugleich als Eingeständnis lesen, dass die unverbindlichen und wenig quantifizierbaren Zielvorgaben der NSRP nicht befriedigen konnten.

Als besonderer Beleg für die Lissabon-Orientierung der Strukturfonds gilt in den Augen der Kommission die »deutliche Anhebung der Investitionen zugunsten der Wachstums- und Beschäftigungsagenda, insbesondere in den Bereichen Innovation, Forschung, Kompetenzen und Humankapital.«<sup>41</sup> Die Kommission geht von einer finanziellen Mehrausstattung der Investitionen in Wachstum und Beschäftigung von insgesamt 25 Prozent gegenüber der Periode 2000 bis 2006 aus; insgesamt stehen über die Zweckbindung der Strukturfonds rund 210 Milliarden Euro für die Umsetzung der

<sup>39</sup> Peter Becker/Natascha Zaun, *Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2007 (SWP-Diskussionspapier, Forschungsgruppe EU-Integration).

<sup>40</sup> Europäische Kommission, *Ergebnisse der Verhandlungen über kohäsionspolitische Strategien und Programme im Programmplanungszeitraum 2007–2013*, KOM (2008) 301 endg., vom 14.5.2008, S. 2/3.

<sup>41</sup> Ebd., S. 4.

Lissabon-Strategie zur Verfügung, die nach Ansicht der Kommission von »zentraler Bedeutung« für die neuen kohäsionspolitischen Strategien und Programme ist.<sup>42</sup> Denn die Kohäsionspolitik verfolge nun einen präziseren und transparenteren Ansatz, mit klaren Schwerpunkten auf den Lissabon-Prioritäten.

Diese standen allerdings auch in der abgelaufenen Förderperiode schon im Vordergrund. Obgleich die Operationellen Programme für die Förderperiode 2000 bis 2006 in den Jahren 1998 und 1999 geschrieben wurden, also weit vor der Verabschiedung der Lissabon-Strategie im März 2000, entsprachen die Förderprioritäten bereits deren Zielen. In vielen Regionen wurden in den Jahren 2000 bis 2006 mehr als 2/3 der Fondsmittel für Lissabon-konforme Projekte ausgegeben.<sup>43</sup> In den früheren Ziel-2-Regionen – Regionen, die von wirtschaftlicher Umstellung betroffen waren – galten zwischen 50 und 80 Prozent der geplanten Investitionen als »Lissabon-konform«;<sup>44</sup> und in den Ziel-1-Regionen der EU-15, also solchen Gebieten, die als wirtschaftlich schwach entwickelt eingestuft wurden, entsprachen immerhin zwischen 18 bis 33 Prozent den späteren Lissabon-Zielen. Das hat ganz offensichtlich damit zu tun, dass die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung kein revolutionär neuer Ansatz ist, sondern in strukturschwachen Regionen auf der Hand liegt. Welche Ziele sollte eine Politik der ökonomischen und sozialen Kohäsion und Konvergenz auch sonst verfolgen?

Gänzlich neue Förderschwerpunkte mussten für die Operationellen Programme der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 daher nur selten entwickelt und formuliert werden.<sup>45</sup> Anpassungen wurden

häufig durch eine Neugewichtung der Förderbereiche, das heißt durch Umschichtungen bei der finanziellen Ausstattung, vorgenommen. Zwar hat die Europäische Kommission bei der Abstimmung mit den regionalen Administrationen und bei der Genehmigung der OP versucht, die Förderziele der Lissabon-Strategie noch stärker ins Zentrum zu rücken, doch der Erfolg war begrenzt.

Ein hohes Maß an Kontinuität lässt sich auch bei den spezifischen Förderprogrammen der Regionen selbst feststellen. Möglichst allgemein gehaltene Formulierungen eröffnen einen größeren Spielraum für die spätere Konkretisierung und Implementierung der Fördermaßnahmen. Die regionalen Strukturfondsverwaltungen drängten offensichtlich aus zwei Gründen auf die Fortschreibung der bestehenden Förderkonzepte: Zum einen wollten sie den abrupten Abbruch laufender Programme vermeiden, zum anderen bei der Erstellung der neuen Programmplanungsdokumente auf die vorhandenen Instrumente und Dokumente zurückgreifen können. Bei den Verhandlungen zwischen den Regionen, den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission über die konkrete Form der »Lissabonisierung« und das Ausmaß des *earmarking* wurde denn auch offenkundig, dass eine »Modernisierung« des Budgets zwar grundsätzlich gewünscht, eine stärkere Verpflichtung darauf und die Konkretisierung der strukturpolitischen Maßnahmen jedoch nicht in gleichem Umfang angestrebt wurden. Vielmehr suchten die Regionen ihre Flexibilität bei der Anwendung des Instrumentariums und damit ihre Autonomie bei der Bestimmung der Förderprioritäten weitgehend zu wahren.

Der Mangel an Bestimmtheit kommt auch in dem spezifischen »Lissabon-Vokabular« der neuen Strukturfondsverordnungen zum Ausdruck; erstaunliche Banalitäten und Redundanzen sind die Folge.<sup>46</sup> Formulierungen über die Förderung von Forschung und Entwicklung, von Innovationen, von Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), des Human-

<sup>42</sup> Europäische Kommission, *Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung durch die Mitgliedstaaten und Regionen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik 2007–2013*, KOM (2007) 798 endg., vom 11.12.2007.

<sup>43</sup> Vgl. Danish Technological Institute, *Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contribution to the Lisbon Strategy*, Synthesis Report, Report to the European Commission, Februar 2005.

<sup>44</sup> Siehe ergänzend z.B. Herbert Jakoby, »NRW und die europäische Strukturpolitik«, in: Ulrich von Alemann/Claudia Münch (Hg.), *Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem*, Wiesbaden 2005, S. 189–208.

<sup>45</sup> Laura Polverari u.a., *Strategic Planning for Structural Funds in 2007–2013. A Review of Strategies and Programmes*, Glasgow, September 2006 (IQ-Net Thematic Paper 18/2); John Bachtler u.a., *The 2007–2013 Operational Programmes. A Preliminary Assessment*, Glasgow, Januar 2007 (IQ-Net Thematic Paper 19/2); John Bachtler/Fiona Wishlade/Carlos Méndez, *New Budget, New Regulations, New Strategies: The Reform of EU Cohesion Policy*, Glasgow: European Policies Research Centre, Oktober 2006

(European Policies Research Paper 63); John Bachtler/Irene McMaster, »Sustainable Growth, Competitiveness and Employment. Will EU Cohesion Policy Deliver on the Lisbon Strategy?«, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 65 (2007) 4, S. 259–273; Becker/ Zaun, *Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik* [wie Fn. 39].

<sup>46</sup> So heißt es im britischen NSRP im Zusammenhang mit Nordirland, dass man dort durch die Förderung von Innovation (Prioritätsachse 1) dem Ziel der Förderung von u.a. Innovation (Gemeinschaftliche Strategische Leitlinien) Rechnung tragen möchte.

kapitals, der Wissensgesellschaft, des lebenslangen Lernens sowie Begriffe wie »Flexicurity«, »Benchmark« und »Indikatoren«, die zum Inventar der Lissabon-Strategie und deren besonderer Sprache gehören, werden in den NSRP beinahe inflationär verwendet. Es fehlt hingegen häufig an einer Spezifizierung oder gar Gewichtung der Politikziele durch die Fördermaßnahmen. Die »Lissabonisierung« der europäischen Kohäsionspolitik verstärkt die ohnehin bestehende Neigung zu möglichst dehnbaren Definitionen von Förderprioritäten noch.<sup>47</sup>

Probleme ergeben sich auch aus den unterschiedlichen Förderphilosophien der Lissabon-Strategie und der EU-Kohäsionspolitik. Die von der ersten gesetzte Priorität eines möglichst hohen Wirtschaftswachstums etwa steht in einem Spannungsverhältnis zum Solidaritätsgedanken und dem redistributiven Charakter der Kohäsionspolitik. Denn eine strikt wachstumsorientierte Politik dürfte nur die Regionen und »Cluster« fördern, in denen die höchsten Wachstumsquoten zu erwarten sind. Die rückständigen Regionen, so die marktliberale Hoffnung, würden von den Wachstumskernen schon nachgezogen werden. In der Kohäsionspolitik gilt dagegen die Auffassung, dass die rückständigsten Regionen sogar zu Lasten der Wachstumskerne zu fördern seien. Der Aufbau physischer Infrastruktur als klassische Aufgabe der europäischen Strukturfonds ist beispielsweise nicht in jedem Fall Lissabon-konform.

Ohnehin wächst die Gefahr, dass mit der Lissabon-Orientierung auch die damit verbundenen Zielkonflikte zwischen wirtschaftsliberalen und sozialpolitischen Prioritäten auf die neuen strategischen Steuerungsinstrumente der Kohäsionspolitik übertragen werden. Während einige Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Reformprogramm die soziale und beschäftigungspolitische Dimension der Lissabon-Agenda betonen und zur Rechtfertigung ihrer kohäsionspolitischen Förderschwerpunkte heranziehen, verstehen andere Mitgliedstaaten dieselbe Strategie als vornehmlich auf Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Förderung einer wissensbasierten Wirtschaft gerichtete Politik und setzen demnach in ihren NSRP andere Schwerpunkte. Dieses Spannungsverhältnis wird auch durch die Verzahnung von kohäsionspolitischen und Lissabon-Planungsdokumenten nicht aufgehoben.

Zumal der Zielkonflikt nicht nur auf dieser Ebene besteht. Die Strukturfonds setzen auf regionale Konvergenz und dezentrale Implementierung, die Lissabon-Strategie hebt auf EU-weite Zielvorgaben und eine zentrale Steuerung und Koordinierung der Prozesse ab. Die Kohäsionspolitik ist eine primär binnenorientierte Politik, mit innergemeinschaftlichen Verteilungsmaßstäben und Aufgaben. Auslöser für die Lissabon-Strategie war hingegen der Wunsch, die Vereinigten Staaten und Japan als die wichtigsten Konkurrenten im globalen Wettbewerb zu überflügeln – eine in erster Linie externe Orientierung.

Außerdem wird im Zuge der »Lissabonisierung« ein primär politisches Koordinierungsinstrumentarium auf einen stark bürokratisierten Politikbereich übertragen, bei dem es um europäisches, nationales und regionales Verwaltungshandeln geht – um Förderbescheide, also um Subventionen mit öffentlichen Geldern. Ein solches Verwaltungshandeln muss rechtlich verbindlich sein und bedarf deshalb der gesetzlichen Grundlagen. Dies muss man im Auge behalten, damit die Ausrichtung auf die Lissabon-Ziele und die enge Verzahnung mit den besonderen Steuerungsinstrumenten dieser Strategie nicht dazu führt, dass die rechtlichen Grundlagen der Kohäsionspolitik aufgeweicht werden.

<sup>47</sup> Vgl. Bachtler/Wishlade/Méndez, *New Budget, New Regulations* [wie Fn. 45], S. viii.

## Die künftige Kohäsionspolitik: Bedarf, Möglichkeiten und Grenzen

Die europäische Kohäsionspolitik wird seit Mitte der achtziger Jahre beständig modifiziert, und dieser Prozess setzt sich auch seit dem Anlaufen der aktuellen Förderperiode im Januar 2007 fort. Bereits im Mai 2007 legte die EU-Kommission ihren vierten Kohäsionsbericht vor,<sup>48</sup> der für die abgeschlossene Förderperiode, wie bereits erwähnt, zu einem insgesamt positiven Ergebnis kommt. Danach ist das Bruttoinlandsprodukt der am stärksten geförderten Mitgliedstaaten und Regionen überdurchschnittlich gewachsen; der Entwicklungsrückstand zum EU-Durchschnitt verringerte sich also.<sup>49</sup> Zum europäischen Mehrwert zählt die Kommission neben den erkennbaren Konvergenzfortschritten den besonderen Beitrag der Kohäsionspolitik zur Umsetzung der Lissabon-Strategie in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation sowie bei den Investitionen in die »Verbesserung der Qualität des Humankapitals« durch Bildung und Ausbildung.

Mit Blick auf die Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik über die Jahre 2014 hinaus benennt die Kommission vier Herausforderungen,<sup>50</sup> die erste Ansatzpunkte für die Reformdiskussion liefern.<sup>51</sup>

- ▶ Die Globalisierung und ihre Folgen: Insbesondere in Süd- und Osteuropa steige der Bedarf an weiteren Umstrukturierungen und Modernisierungsmaßnahmen. Zum Zwecke der Wettbewerbsfähigkeit sei deshalb die stetige Förderung von Produkt-, Management- und Verfahrensinnovationen nötig.

<sup>48</sup> Europäische Kommission, *Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht* [wie Fn. 21].

<sup>49</sup> Für die ostdeutschen Ziel-1-Gebiete errechnete die Kommission verstärkte Wachstumseffekte des BIP von 0,9% und Beschäftigungseffekte von 0,7% durch die europäische Kohäsionspolitik im Zeitraum 2000 bis 2006.

<sup>50</sup> Die EU-Kommission hat inzwischen ein Arbeitspapier vorgelegt, in dem sie die unterschiedlichen Auswirkungen dieser vier Herausforderungen auf die Regionen in der EU analysiert, siehe Europäische Kommission, *Regionen 2020. Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen*, SEK (2008) 2868 endg., vom 14.11.2008.

<sup>51</sup> Den entscheidenden Anstoß wird die Diskussion allerdings erst mit dem im Jahr 2010 vorzulegenden fünften Kohäsionsbericht erhalten, denn darin wird die Europäische Kommission ihre Vorstellungen für eine künftige Kohäsionspolitik konkretisieren und erläutern müssen.

- ▶ Der Klimawandel: Die veränderten klimatischen Bedingungen hätten Folgen für die Landwirtschaft, die Fischerei und den Tourismus; in einigen Regionen werde darum mehr in die Vorbeugung und Bewältigung von Dürren, Waldbränden und Überschwemmungen investiert werden müssen.
- ▶ Die Energiesicherheit: Die steigenden Energiepreise erforderten Investitionen in die Entwicklung und den Ausbau erneuerbarer und effizienterer Energieträger.
- ▶ Der demografische Wandel: Der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung in der EU sei zunächst eine soziale, aber durch das Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung ab dem Jahr 2017 auch eine ökonomische Herausforderung.

Als Ergebnis der anschließenden Konsultationsphase<sup>52</sup> über den Kohäsionsbericht zeichnete sich als Konsens deutlich ab, dass die Mitgliedstaaten weiterhin das Konvergenzziel und damit die Förderung der ärmsten und rückständigsten Regionen sowie der neuen Mitgliedstaaten als Schwerpunkt der Kohäsionspolitik betrachten. Auch wenn die Orientierung auf die Ziele der Lissabon-Strategie ebenfalls grundsätzlich unterstützt wurde, waren diesbezügliche Skepsis und Bedenken nicht zu übersehen. Zwar halten die Mitgliedstaaten Globalisierung, Klimawandel, Energiesicherheit und Demografie allgemein für künftige Herausforderungen, aber insbesondere die Nettoszahler fürchteten offenkundig, dass diese Auflistung der EU-Kommission als Begründung für neue Förderprioritäten genutzt werden könnte. In den Stellungnahmen vieler Mitgliedstaaten spiegelte sich das

<sup>52</sup> Bis Januar 2008 wurden insgesamt 99 Stellungnahmen abgegeben (von 18 nationalen Regierungen, 37 regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den wichtigsten europäischen Regionalverbänden). Auffällig ist, dass sich nur wenige Regionen aus den Kohäsionsländern mit eigenen Standpunkten an der Diskussion beteiligten: Aus Irland, Luxemburg, Österreich, Slowenien, Ungarn und Zypern liegen gar keine Stellungnahmen einer öffentlichen Institution vor; Griechenland, Portugal und Rumänien präsentierten lediglich Positionspapiere der Zentralregierungen. In Dänemark, den Niederlanden, Polen und Schweden erstellten dagegen nur die Regionen gemeinsame Papiere; jeweils eine Region aus der Slowakischen Republik und der Tschechischen Republik reichte ebenfalls eine Stellungnahme ein.

Interesse wider, die Positionen möglichst offen zu formulieren und insbesondere mit Blick auf die Reform des EU-Budgets Vorfestlegungen in dem wichtigen Feld der Kohäsionspolitik zu vermeiden.<sup>53</sup>

Die Kommission legte am 18. Juni 2008 eine eigene Zwischenbilanz der Konsultationsphase vor. Die Kohäsionspolitik als gemeinschaftliche Politik sei, so ihr Fazit, insgesamt als gestärkt zu betrachten. »Jeglicher Versuch, diese Politik zu re-nationalisieren, wird nahezu einstimmig zurückgewiesen.«<sup>54</sup> Ansonsten aber durchzieht den Bericht ein deutliches »Sowohl-als-auch«. Das Hauptziel der Kohäsionspolitik bleibe der Ausgleich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen. Sie sei allerdings kein simpler Solidaritätsmechanismus, weshalb die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ihr »Herzstück« darstelle. Dennoch spiegelten sich die Erfolge der Kohäsionspolitik nicht nur in Zahlen wider. Zu den positiven Seiten der Kohäsionspolitik zählt die Kommission auch sozialen Fortschritt und Solidarität, die mehrjährige strategische und finanzielle Planung, den Transfer von Know how, den Ausbau einer guten Bewertungs- und Partnerschafskultur sowie den höheren Grad an Informiertheit der Unionsbürger über die EU. Erst die Gesamtheit all dieser Faktoren macht aus ihrer Sicht der Kommission den europäischen Mehrwert der Kohäsionspolitik aus.<sup>55</sup>

Der Diskussionsprozess zur künftigen Kohäsionspolitik ist unmittelbar und unauflöslich mit der Über-

prüfung des EU-Budgets verknüpft.<sup>56</sup> Das Ergebnis der Reformüberlegungen wird entscheidend vom Ausgang der Haushaltsrevision und den anschließenden Finanzverhandlungen über den Finanzrahmen 2014 bis 2020 abhängen. Da das Gesamtbudget einstimmig beschlossen wird, muss auch über die Frage, wie viel Geld der EU-Kohäsionspolitik zur Verfügung gestellt wird, ein Konsens erzielt werden.

Die beiden Verfahren verlaufen jedoch nach unterschiedlichem Zeitplan: Die innergemeinschaftliche Diskussion des EU-Haushalts wird im Jahr 2009 mit einem Kommissionsbericht eröffnet werden und 2010/11 mit den eigentlichen Finanzverhandlungen in die »heiße« Phase übergehen. Die Reformdebatte zur Kohäsionspolitik wurde früher aufgenommen, wird sich aber länger hinziehen und erst dann konkreter geführt werden können, wenn sich die Eckpunkte der Finanzverhandlungen abzeichnen – sie vollzieht sich gleichsam in deren Windschatten. Dass die Zeitleisten voneinander abweichen, hat Vor- und Nachteile: Zwar wird sich die Reformdebatte relativ lange im Ungefähren bewegen müssen, doch die Gefahr der Politisierung lässt sich vielleicht in Grenzen halten, so dass eine pragmatische, ergebnisorientierte Diskussion möglich wird.

Denn es empfiehlt sich unter diesen Umständen, auf Grundsatzdebatten zu verzichten und sich stattdessen auf konkrete, konsensfähige Reformschritte zu konzentrieren. Das bedeutet nicht, dass man sich auf das administrativ-technische Klein-Klein beschränken sollte, legt aber nahe, die zur Verfügung stehende Zeit zur Klärung der neuen Prioritäten und Herausforderungen zu nutzen. Dabei gilt es nicht nur die europapolitischen Rahmenbedingungen zu beachten, sondern auch die vielfältigen Dimensionen dieses Politikbereichs:

- Die Europäische Union kann zur Vertiefung und Erweiterung des Integrationsprozesses auch weiterhin nicht auf die Kompensationsfunktion der Kohäsionspolitik verzichten. Ebenso wie einige Mitgliedstaaten nicht auf die erwarteten und erhofften Integrationsgewinne verzichten können und wollen, ist nicht davon auszugehen, dass jene Mitgliedstaaten, die hohe Integrationskosten fürchten müssen, ihre nationalen (oder auch nur sektoralen) Interessen aus integrationspolitischer Selbstlosigkeit zurückstellen. Die europäische Konsensmaschinerie bringt

<sup>53</sup> In der gemeinsamen Stellungnahme von Bund und Ländern heißt es unter Ziffer 2 zum Beispiel: »Die mit dem Kohäsionsbericht eingeleitete Debatte über die Zukunft der Europäischen Kohäsionspolitik steht auch im Kontext der anstehenden Überprüfung des europäischen Finanzsystems. Sie darf diese aber nicht ersetzen und keine Vorfestlegungen über den künftigen EU-Haushalt bewirken. Fragen zum finanziellen Rahmen der künftigen Kohäsionspolitik sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu erörtern. Diese sind im Rahmen der für 2008/2009 vorgesehenen Überprüfung der Finanziellen Vorausschau (Review) und der nächsten Finanziellen Vorausschau zu klären.« Eine ähnliche Position nahm die britische Regierung ein. Hingegen sprach die polnische Regierung von einer Koppelung der beiden Prozesse und forderte eine ausreichende Mittelausstattung der Kohäsionspolitik im EU-Budget.

<sup>54</sup> Europäische Kommission, *Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Fünfter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, KOM (2008) 371 vom 18.6.2008, S. 4.

<sup>55</sup> Vgl. ebd., S. 5, und Europäische Kommission, *Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt* [wie Fn. 11], S. 138.

<sup>56</sup> Vgl. Peter Becker, *Auf dem Weg zur Reform des EU-Haushalts. Eine Zwischenbilanz des Konsultationsprozesses*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 57/08).

es ohnehin häufig mit sich, dass bei Grundsatzentscheidungen nicht immer die beste Lösung gefunden wird. Wenn dann auch noch die Möglichkeit wegfiel, mit Hilfe der Strukturfondsgelder Pakete zu schnüren und die Kompromissbereitschaft Einzelner zu erhöhen, würde die Integration womöglich noch schleppender und weniger ambitioniert voranschreiten.

- Die rechtlichen Grundlagen und Vorgaben im EG-Vertrag (bzw. im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) zur Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückständen gelten weiterhin. Ein grundsätzlicher Systemwechsel zu einem Finanzausgleich zwischen reichen und armen Mitgliedstaaten ist damit ausgeschlossen.<sup>57</sup>

Auch Überlegungen zur Aufgabe der projekt- und regionenbezogenen Programmpolitik erscheinen wenig erfolgversprechend. Realistisch hingegen sind systemimmanente Anpassungen. Akzeptiert man also die verschiedenen Funktionen der Kohäsionspolitik – und insbesondere die Kompensationslogik –, so muss eine Reform diese Mehrdimensionalität berücksichtigen und eine zu einseitige Betonung der ökonomischen Effizienzkriterien ebenso vermeiden wie eine zu einseitige Orientierung auf die Redistributionsfunktion. Stattdessen gilt es, sowohl die Fonds effizienter zu nutzen als auch die Solidarität und den Zusammenhalt zu fördern.

## Reformbedarf und -vorschläge

Obwohl sich die Regierungen der Mitgliedstaaten in ihren Stellungnahmen im Rahmen des Konsultationsprozesses erkennbar nicht auf konkrete Reformvorschläge festlegen wollten, zeichnen sich dennoch einige Themen und Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der europäischen Kohäsionspolitik ab. Dazu gehören sicherlich auch die von der EU-Kommission aufgeführten neuen Herausforderungen. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen deut-

lich verschlechtert – die als Folge der Osterweiterung gestiegene Nachfrage nach europäischen Strukturfonds trifft auf eine sinkende Bereitschaft der Nettozahler, zusätzliche Finanzmittel für den EU-Haushalt bereitzustellen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise wird diesen Konflikt noch verschärfen. Die EU ist daher gefordert, ihre Maßnahmen zielgenauer zu gestalten und gleichzeitig eine politische Begründung für die Kohäsionspolitik zu liefern, die die Beteiligten auch in schwierigen Zeiten zu Geschlossenheit und Flexibilität motiviert. Fünf Zielkonflikte werden dabei jenseits der grundsätzlichen Finanzierungsfragen von Bedeutung sein.

### 1. Zielkonflikt: Kohäsion und Konvergenz vs. Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung

Mit der Diskussion über die »Lissabonisierung« wird die grundsätzliche Frage nach Sinn und Zweck der Kohäsionspolitik und der angemessenen Förderphilosophie gestellt: Konzentriert man sich auf die Unterstützung der rückständigsten Regionen oder auf die Förderung sogenannter Wachstumspole?<sup>58</sup> Im Zuge der Konsultation wurde deutlich, dass die politische Herausforderung nicht darin besteht, sich für das eine oder das andere zu entscheiden, sondern darin, den optimalen Ausgleich zwischen beidem zu finden.

In den neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa wird es angesichts der bestehenden Infrastrukturlücken mittelfristig weiterhin um den klassischen Ausbau der entsprechenden Kapazitäten gehen.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Ambroise Guellec schreibt in seinem Report für den Ausschuss für regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments: »Soll die Kohäsionspolitik jedoch ihren Beitrag zur Finanzierung der Innovation und Forschung im Rahmen der Lissabon-Strategie leisten, bedarf es eines flexiblen Ansatzes bei der Ausrichtung der Mittel, um eine ausgewogene territoriale Entwicklung sicherzustellen. Gilt die Kohäsionspolitik nämlich als Finanzinstrument für die Lissabon-Strategie, so könnten weder die Ziele der Kohäsionspolitik noch die Lissabon-Ziele erreicht werden. Die Kohäsionspolitik darf nicht lediglich als Mittel zur Verwirklichung der Ziele anderer sektoraler Politiken angesehen werden. Sie ist eine Gemeinschaftspolitik mit erheblichem Zusatznutzen für Europa, die ihre Existenzberechtigung hat, nämlich die Sicherung des Zusammenhalts«, Ambroise Guellec, *Bericht über den Vierten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, A6-0023/2008, 29.1.2008.

<sup>59</sup> Vgl. Henning Sichelschmidt, »Europäische Infrastrukturpolitik. Die Infrastrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Neuausrichtung der Strukturfonds«, in: *Die Weltwirtschaft*, (2005) 1, S. 93–134.

<sup>57</sup> Ein solcher Systemwechsel unter den verschiedenen Bezeichnungen Nettofonds, Solidaritätsfonds oder auch Kompensationsfonds würde voraussetzen, dass die regionale Perspektive zugunsten einer nationalen aufgegeben wird. Die reicheren Mitgliedstaaten würden auf Rückflüsse aus den EU-Strukturfonds verzichten und gleichzeitig Finanzierungsbeiträge für die Unterstützung bedürftiger Mitgliedstaaten leisten. Im Gegenzug erhielten sie größere beihilferechtliche Spielräume, um gegebenenfalls bisherige Rückflüsse aus Brüssel durch eine nationale Regionalpolitik zu kompensieren.



Allerdings sollte man es dabei nicht belassen; auch in diesen Regionen sind sektorale Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums sinnvoll. Mit Blick auf alle Konvergenzregionen wäre es vernünftig, über die Konzentration der Förderprioritäten auf die rückständigsten Regionen hinauszugehen und angesichts der immensen Disparitäten innerhalb dieser Gruppe eine weitere Differenzierung der Förderintensitäten vorzunehmen.<sup>60</sup>

Die 1999 begonnene Umorientierung der traditionellen Kohäsionspolitik weg von der flächendeckenden »Gießkannen-Förderung« hin zur Fokussierung auf Wachstumspole und Clusterförderung in den ärmsten Regionen der EU sollte deshalb fortgesetzt werden. Dabei kann man es den Mitgliedstaaten und den Regionen überlassen, die wachstumsrelevanten Sektoren und Cluster zu bestimmen, solange die EU-Organe die Verantwortung für die Kontrolle und Messbarkeit der Fortschritte tragen.

In der laufenden Förderperiode wurde bereits darauf verzichtet, für das Ziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung«, das die weniger rückständigen Regionen betrifft, Fördergebiete auf europäischer Ebene festzulegen, um im Sinne der Lissabon-Strategie und der ökonomischen Wachstumstheorie die Förderung von Wachstumskernen bzw. Clustern zu ermöglichen. Allerdings nimmt bei der Förderung von reichen Regionen die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu.<sup>61</sup> Deshalb sollten das Finanzvolumen für diese Unterstützung der Starken deutlich begrenzt werden und der Zuschnitt der Förderprioritäten auf die Bereiche Forschung, Entwicklung, Innovation und Bildung gewahrt bleiben.

## 2. Zielkonflikt: Effizienz und Konzentration vs. Subventionsmentalität und Mitnahmeeffekte

Um den Erfolg der kohäsionspolitischen Maßnahmen zu steigern und Mitnahmeeffekte gering zu halten, wäre es vernünftig, das Eigeninteresse der regionalen und nationalen Programmverwalter an möglichst effektiven und nachhaltigen Fördermaßnahmen zu erhöhen. Die ursprünglich diesem Ziel dienende europäische Leistungs- oder Performancereserve wurde zwar für die laufende Förderperiode nach heftiger Kritik einiger Mitgliedstaaten abgeschafft.<sup>62</sup> Dennoch erscheint es sinnvoll, effizient planenden und implementierenden Regionen einen Bonus zu gewähren. Dies kann dadurch geschehen, dass eine Reduzierung der nationalen Ko-Finanzierungsraten für Maßnahmen in der zweiten Hälfte der Förderperiode in Aussicht gestellt wird. Ein zweiter Vorschlag wäre zum Beispiel die Auszahlung eines Bonus an die europaweit besten zehn Regionen, der sich aus der Reserve speisen würde, die bei der Kommission verwaltet wird. Diese Anreize müssten an messbare Erfolge der geförderten Programme gekoppelt sein, abzulesen beispielsweise nicht nur am Wirtschaftswachstum und an der Schaffung neuer Arbeitsplätze, sondern auch an einem steigenden Pro-Kopf-Einkommen in der Region, verkürzten Transportzeiten, vermindertem CO<sub>2</sub>-Ausstoß, verbesserter Energieeffizienz, der Zahl der Patentanmeldungen oder einem höheren Bildungsgrad und Ausbildungsstand.

Um die Mitnahmeeffekte wohlhabenderer Regionen zu begrenzen, sollte das Additionalitätsprinzip,<sup>63</sup> wonach die Beiträge aus den Strukturfonds nicht an die Stelle öffentlicher Strukturausgaben eines Mitgliedstaates treten dürfen, auch auf das Förderziel »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« wieder angewendet werden.<sup>64</sup> Obwohl ein Grundsatz der Kohäsionspolitik, gilt das Additionalitätsprinzip

<sup>60</sup> Philipp Mohl und Tobias Hagen kommen zu dem Ergebnis, dass die EU-Kohäsionspolitik in den ärmsten Regionen (Ziel-1-Förderung) seit 2000 zu mehr Wachstum geführt, das in den weniger rückständigen Regionen (Ziel-2- und Ziel-3-Förderung) mögliche Wirtschaftswachstum aber gehemmt habe, siehe Philipp Mohl/Tobias Hagen, *Does EU Cohesion Policy Promote Growth? Evidence from Regional Data and Alternative Econometric Approaches*, Mannheim: Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, Dezember 2008 (ZEW-Discussion Paper 08-086).

<sup>61</sup> Vgl. Gesa Mische-Nordmeyer, »Optionen zur Weiterentwicklung der EU-Strukturpolitik«, in: *Wirtschaftsdienst*, 87 (2007) 10, S. 656–663.

<sup>62</sup> Die Mitgliedstaaten hatten kritisiert, dass die Höhe der Mittel in keinem Verhältnis zum bürokratischen Aufwand stehe. In der laufenden Förderperiode gibt es lediglich eine nationale leistungsbezogene Reserve auf freiwilliger Basis. Laut Artikel 23 der *Allgemeinen Verordnung* [siehe Fn. 25] kann ein Mitgliedstaat 3% der ihm für die Ziele »Konvergenz« und »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« zustehenden Gelder in diese Reserve einzahlen.

<sup>63</sup> Vgl. Artikel 15 (»Zusätzlichkeit«) der *Allgemeinen Verordnung* [siehe Fn. 25].

<sup>64</sup> Die Kommission hatte mit Hinweis auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit und des Bürokratieabbaus für diese Regionen darauf verzichtet.

momentan lediglich für die Konvergenzregionen, also die am wenigsten entwickelten Gebiete.

Der Vorschlag, die Förderung aus Mitteln des Strukturfonds durch die Einführung einer Befristung auf maximal zwei Förderperioden zu begrenzen,<sup>65</sup> ist hingegen weniger praktikabel. Zwar ist es richtig, dass nach dem Grundsatz Hilfe zur Selbsthilfe eine Verfestigung des Förderstatus vermieden werden muss. Zu diesem Zweck wird es jedoch sinnvoller sein, die Auszahlung der Gelder an Fördererfolge zu knüpfen sowie die Evaluierung, die Kontrolle und das Monitoring der kohäsionspolitischen Maßnahmen auszubauen, anstatt Regionen, die ihre Ziele nicht erreichen, durch die Einstellung der Strukturfondsförderung noch weiter zurückzuwerfen. Denkbar wären allerdings eine deutliche Beschränkung des förderpolitischen Handlungsspielraums für Regionen, deren Programme keine messbaren Wachstums- und Beschäftigungseffekte zeitigen, sowie eine stärkere Beeinflussung und Kontrolle der regionalen Förderpolitik durch die EU-Kommission. Umgekehrt sollten Regionen, die Konvergenzerfolge aufweisen können, weitere Anreize zur Fortsetzung ihres wachstumsorientierten Kurses erhalten.

Die Kommissionsinitiative »Regionen für den wirtschaftlichen Wandel« ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Das mit 375 Millionen Euro ausgestattete Pilotprojekt, »mit dem die Wirtschaftsmodernisierung beschleunigt und die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden kann«,<sup>66</sup> erlaubt es der Kommission, besondere Kooperationsnetze zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Städten zu Lissabon-konformen Themen aufzubauen und eine sogenannte Schnellspurvariante zur Verfügung zu stellen. Bei diesen Projekten kann sie selbst die Federführung übernehmen und nach ihren eigenen Worten wie auf einem »Übungsgelände« ihre Ideen für die Wirtschaftsmodernisierung anhand der von ihr festgelegten Themen testen.

Der verstärkte Einsatz von Darlehen anstelle von Zuschüssen für besondere Förderprioritäten und in speziellen Zielregionen dient ebenfalls der effizienteren Nutzung der Strukturfonds. Mit den neu eingeführten revolvierenden Fonds JASPERS, JEREMIE und JESSICA wird die klassische Förderung über

Finanzhilfen durch Förderdarlehen ergänzt.<sup>67</sup> Durch die Kombination klassischer Strukturfondsgelder mit EIB-Darlehen und privaten Mitteln soll das verfügbare Fördervolumen erhöht werden, und da die Mittel als Förderkredite ausgereicht werden, bleibt das Grundkapital größtenteils erhalten; anders als bei – nicht rückzahlbaren – Zuschüssen können insgesamt mehr Unternehmen (nacheinander) mit Kapital ausgestattet werden.

Bestrebungen, mit Hilfe neuer Fördertatbestände neue Fonds zu etablieren – für die territoriale Kohäsion<sup>68</sup> oder die von der Kommission angeführten neuen Herausforderungen – sind dagegen abzulehnen. Dasselbe gilt für den Wunsch der Kommission, den Globalisierungsfonds zu einem zusätzlichen Instrument der Kohäsionspolitik aufzuwerten.<sup>69</sup> Neue Fonds führen erfahrungsgemäß nicht zu einer nachhaltigeren Verwendung der Mittel; man riskiert damit vielmehr größere Mitnahmeeffekte und Subventionsmentalität.

### 3. Zielkonflikt: Zentrale strategische Steuerung vs. subsidiäre und flexible Umsetzung

Mit ihrem Eintreten für die »Lissabonisierung« der Kohäsionspolitik hat sich die EU-Kommission bewusst aus der Programmierung durch die Regionen und der Implementierung einzelner Maßnahmen zurückgezogen; sie konzentriert sich stattdessen auf die

<sup>67</sup> Die Initiative JEREMIE dient der Vergabe von Krediten an kleine und mittlere Unternehmen (KMU). In Kombination mit dem EFRE sollen über regionale Kreditbanken günstige Mikrokredite ausgereicht werden. Ziel der JESSICA-Initiative ist die Förderung von Programmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung, z.B. im sozialen Wohnungsbau; JASPERS ist ein Hilfsprogramm, mit dem die Kommission, die EIB und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) technisches Fachwissen und administrative Hilfe bei großen Infrastrukturprojekten zur Verfügung stellen.

<sup>68</sup> Die Kommission hat im Oktober 2008 das Grünbuch zur territorialen Kohäsion vorgelegt und damit zugleich eine Diskussion über den Begriff in Gang gesetzt. Europäische Kommission, *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke*, KOM (2008) 616 endg., vom 6.10.2008; vgl. auch Andreas Faludi, »From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy«, in: *Regional Studies*, 40 (August 2006) 6, S. 667–678.

<sup>69</sup> In diesem Sinn kann man die Überlegungen der Kommission interpretieren, angesichts des geringen Mittelabflusses aus dem 2007 neu geschaffenen Globalisierungsfonds nicht die Konsequenz zu ziehen, die Sinnhaftigkeit des Fonds zu prüfen, sondern stattdessen die Förderkriterien zu verändern, die Förderfähigkeit auszuweiten und damit de facto einen neuen Strukturfonds einzurichten.

<sup>65</sup> Gedacht war an eine sogenannte Sunset-Klausel, vgl. OECD, *Economic Survey of the European Union 2007*, Paris, September 2007.

<sup>66</sup> Europäische Kommission, *Regionen für den wirtschaftlichen Wandel*, KOM (2006) 675 endg., vom 8.11.2006, S. 6.

strategische Ausrichtung der Kohäsionspolitik. Dennoch machte die Kommission konkrete Vorgaben, beispielsweise drängte sie bei der Genehmigung der Operationellen Programme auf die Einhaltung der Lissabon-Zweckbindung, und legte hierfür ein eigenes Code-System vor. Die strategische Steuerung der reformierten Kohäsionspolitik führt dennoch dazu, dass der regionale Ansatz zur Bestimmung der Förderprioritäten in ein Spannungsverhältnis zu den übergreifenden europäischen Zielen gerät.

Die Regional- und Infrastrukturpolitik in den Mitgliedstaaten und Regionen ist demnach an den europäischen Vorgaben auszurichten; eigene regionale Förderprioritäten sind den europäischen Zielen unterzuordnen. Regionen, die weiterhin in den Genuss europäischer Strukturfonds kommen wollen, müssen ihre Förderziele entsprechend anpassen. Eine parallele Infrastrukturpolitik nach rein regionalen Gesichtspunkten wird angesichts der begrenzten Budgets kaum möglich sein, da dafür zusätzliche Mittel aufgebracht werden müssten. Der ursprüngliche *bottom up*-Ansatz der Kohäsionspolitik (der zumindest für die Regionen in den alten Mitgliedstaaten galt) wird de facto durch eine *top down*-Politik ersetzt. Die Verzahnung der Steuerungsinstrumente wird diese Tendenz zur Europäisierung der Infrastrukturpolitik noch verstärken.

Die lange Laufzeit der Programme erschwert ohnehin die Möglichkeit zur Anpassung an veränderte ökonomische Bedingungen. Die Operationellen Programme werden von den regionalen Programmplanungsbehörden auf der Grundlage einer Stärken-Schwäche-Analyse vor Beginn der Förderperiode für eine Laufzeit von sieben Jahren erarbeitet. Dieser Zeitrahmen erfordert höchst weitsichtige Planungen – zumal die Ausgangsanalyse auf noch älteren Daten beruht. Die Halbzeitevaluierung der Programme sollte sich daher an den tatsächlich bei der Implementierung auftretenden Problemen orientieren, und Kommission und Regionen müssten sich partnerschaftlich auf nachsteuernde Maßnahmen verständigen können.

Abschwächen ließe sich der beschriebene Zielkonflikt durch einen ständigen Ausgleich zwischen zentraler Steuerung und Kontrolle einerseits und der Gewährung regionaler Spielräume andererseits. Dazu gehörte auf Seiten der EU (und insbesondere der Kommission) die Selbstbeschränkung auf die strategischen Ziele und Steuerungsfragen; eine kontinuierliche und institutionalisierte Einbindung der Regionen in die strategische Steuerung der Kohäsionspolitik könnte ebenfalls hilfreich sein.

#### **4. Zielkonflikt: Strenge Evaluation und Ausgabenüberwachung vs. dezentrale Verantwortlichkeit und Reduzierung der Verwaltungslasten**

Die Administration der europäischen Kohäsionspolitik bindet Kapazitäten auf verschiedenen Ebenen und ist deshalb hoch kompliziert und mit hohen Verwaltungskosten verbunden. Änderungen in diesem Bereich sollten sich daher auf eine effizientere Mittelverwendung, bessere Evaluations- und Monitoringmechanismen sowie auf die Entlastung der jeweiligen Bürokratien konzentrieren.

Die Strukturfondsgelder werden zum größten Teil von den Mitgliedstaaten verwaltet, und diese sind verpflichtet, auf »angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen im Bereich der geteilten Mittelverwaltung zu unterbreiten«.<sup>70</sup> Eine kontinuierliche Begleitung, Prüfung und Kontrolle der fondsverwaltenden Behörden ist dabei unerlässlich: Zum einen ist die Zusammenarbeit der jeweiligen Rechnungshöfe mit dem Europäischen Rechnungshof, der EU-Kommission und dem Amt für Betrugsbekämpfung OLAF notwendig. Zum anderen müssen die Mitgliedstaaten selber Kontrollen durchführen und angemessene Prüfpfade sicherstellen. Was unter Prüfung und Kontrolle der ordnungsgemäßen Durchführung zu verstehen ist, wird von den Mitgliedstaaten jedoch unterschiedlich bewertet; die Frage wird daher erneut thematisiert werden müssen.<sup>71</sup> Die Evaluation der Strukturfonds ist aus Sicht vieler Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission durchaus verbesserungsfähig.

Mit jeder Reform der Strukturfonds und der Kohäsionspolitik gingen außerdem Anpassungen im Verwaltungsvollzug einher; dies wird auch bei der anstehenden Reform der Fall sein und zu den üblichen Klagen über zu hohe administrative Belastungen führen.<sup>72</sup> Denn die Strukturfondsverwaltung soll den Bedürfnissen nach zentraler Steuerung, Kontrolle und Evaluierung ebenso Rechnung tragen wie den Erfor-

<sup>70</sup> Artikel 53b, Absatz 3 der EU-Haushaltsordnung.

<sup>71</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Strukturfonds des Kontaktausschusses der Präsidentinnen und Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungshofs, *Abschlussbericht zu der parallelen Prüfung der Systeme zur Identifizierung, Meldung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten*, 2006 <[http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc\\_website/cc/resolutions\\_and\\_reports/pdf/2006/report\\_2006\\_struct\\_funds\\_de.pdf](http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/resolutions_and_reports/pdf/2006/report_2006_struct_funds_de.pdf)>.

<sup>72</sup> Obgleich die Kommission von einer deutlichen Vereinfachung der Strukturfondsverwaltung spricht, gibt es noch immer Beschwerden über ausufernde Bürokratie.

dernissen dezentraler Implementierung und dem Wunsch nach regionalen Freiräumen bei der Festlegung der Förderschwerpunkte – ein Spannungsverhältnis, das sich nicht auflösen lässt. Viele Schwierigkeiten in der täglichen Praxis der Fondsverwalter ergeben sich überdies aus den unterschiedlichen Vorgaben der europäischen und der regionalen Förder Richtlinien. Eine weitere Harmonisierung sollte zumindest diese technisch-administrativen Probleme minimieren.<sup>73</sup>

Doch es geht nicht nur um eine administrativ korrekte Verwaltung der Strukturfonds, sondern auch um die Effizienz der eingesetzten Mittel. Zu diesem Zweck muss über die Einführung von messbaren Leistungskriterien in Form von Performance- und Entwicklungsindikatoren verhandelt werden – mit der Vereinbarung von Zwischenzielen und Endergebnissen für einzelne Fördermaßnahmen hätte man beispielsweise einen weiteren Maßstab für die Wirkung der Kohäsionspolitik.<sup>74</sup>

Die Prioritäten der kohäsionspolitischen Steuerungs- und Planungsinstrumente müssten nach der Halbzeitüberprüfung ebenfalls anders gesetzt werden dürfen.<sup>75</sup> So ließe sich die Flexibilität der Mehrjahresprogramme erhöhen, ohne deren entscheidenden Vorteil aufzugeben: die Verlässlichkeit regionaler Entwicklungskonzepte durch mittelfristige Planung. Für die laufende Förderperiode 2007 bis 2013 wurden drei Bewertungsstufen eingeführt – eine Ex-ante-Analyse der Ausgangssituation in einer Förderregion, die

Halbzeitbewertung sowie eine Ex-post-Evaluation zur Beurteilung der Nachhaltigkeit eines Programms. Die Evaluierung wird gemeinsam von Mitgliedstaaten und Kommission durchgeführt, wobei die Mitgliedstaaten für die Ex-ante-Bewertung und die Europäische Kommission für die Ex-post-Bewertung zuständig sind.

Die Zusammenführung der Steuerungsinstrumente von Lissabon-Strategie und Kohäsionspolitik erfordert überdies gewisse Angleichungen. Das betrifft zum einen die Planungszyklen, die noch auseinanderklaffen.<sup>76</sup> Zum anderen wird diskutiert, die mit der Lissabon-Strategie untrennbar verbundene offene Methode der Koordinierung in die Kohäsionspolitik einzuführen. Diese Form der Koordinierung unterhalb der Rechtsetzung soll es der EU ermöglichen, überall dort steuernd einzugreifen, wo sie über keine Legislativkompetenz verfügt.<sup>77</sup> Dies stünde im Widerspruch zur bisherigen Kohäsionspolitik, die sich ausschließlich auf Rechtsverordnungen stützt. Die Übernahme der offenen Methode könnte zwar die Flexibilität der Kohäsionspolitik insgesamt und die Entscheidungsspielräume der Regionen erhöhen, ohne die Möglichkeiten der strategischen Steuerung aufzugeben. Allerdings besteht die Gefahr, dass auch die Schwächen dieser Methode importiert werden. Dazu gehören das Übermaß an Berichten und Auswertungen, die ohne rechtsverbindliche Folgen bleiben, sowie eine ausufernde Themenvielfalt und damit eine Verzettlung der Maßnahmen.

Mit der Übernahme der Lissabon-Steuerungsinstrumente in die Kohäsionspolitik wächst potentiell der Verwaltungsaufwand und es kommt zu einer Duplizierung von Leitlinien und Reformprogrammen. Die Synthese der beiden zu einem einzigen, abgestuften strategischen Steuerungsinstrumentarium im Rahmen der Lissabon-Strategie, in der dann auch ein konkretes Kapitel zur Kohäsionspolitik enthalten sein sollte, wäre deshalb sinnvoll – insbesondere wenn wiederholt die Entlastung der Kohäsionspolitik von Bürokratie und Verwaltungskosten gefordert wird. Eine solche Integration von Lissabon-Strategie und Kohäsionspolitik liefe auf eine umfassende europäische Reformagenda hinaus.

<sup>73</sup> Dies gilt z.B. für das neue Datenerfassungssystem SFC 2007 der Kommission für die Strukturfonds. In ihrem vierten Kohäsionsbericht [siehe Fn. 21], S. 127, lobt die Kommission die Einführung des neuen Systems als Modell für »E-Government in der Praxis«; Praktiker hingegen betrachten es als Beispiel für die Bürokratisierung der Strukturfondsverwaltung. Das SFC 2007 erfordert die Einordnung aller Projekte in 41 Datenfelder mit eigenen Codes; die regionalen Finanzkontrollsysteme werden ihre Datensätze nun entsprechend ändern müssen.

<sup>74</sup> So auch die Empfehlung der OECD, die sogar eine europäische »Performance Reserve« vorschlägt und damit die Möglichkeit, dass die einem Mitgliedstaat bei der indikativen Mittelverteilung zugeteilten Gelder in den EU-Haushalt zurückfließen, wenn die Förderziele nicht erreicht werden, und somit auch auf andere Mitgliedstaaten verteilt werden könnten, vgl. OECD, *Economic Survey of the European Union 2007* [wie Fn. 65], S. 150.

<sup>75</sup> Vgl. auch Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 1/2007 über die Durchführung der Halbzeitprozesse der Strukturfonds 2000–2006, zusammen mit den Antworten der Kommission*, Amtsblatt der Europäischen Union, C124, vom 5.6.2007, S. 1–16.

<sup>76</sup> Derzeit werden die kohäsionspolitischen Programme für eine siebenjährige Förderperiode erarbeitet, die Leitlinien der Lissabon-Strategie für einen dreijährigen Planungszyklus.

<sup>77</sup> Für diese Form der politischen Steuerung wurde ein Instrumentarium von Berichten, Best-Practice-Vergleichen, Strukturindikatoren und Benchmarks entwickelt und stetig ausgebaut.

## 5. Zielkonflikt: Umfassende regionale und thematische Förderpolitik vs. Konzentration auf sektorale und wachstumsfördernde Politiken

Die neuen Lissabon-Prioritäten der Kohäsionspolitik überschneiden sich deutlich mit anderen Politikbereichen und Mehrjahresprogrammen, dem siebten Forschungsrahmenprogramm etwa, den Bildungsprogrammen der Gemeinschaft (Erasmus Mundus), dem Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, den Transeuropäischen Netzen (TEN) oder den Programmen in der Sozialpolitik oder der KMU-Förderung. Es stellt sich daher die Frage, warum für die Ziele der Lissabon-Strategie im EU-Budget neben der spezifischen Lissabon-Haushaltsrubrik 1a – »Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung« – noch eine weitere Finanzierungsquelle eingerichtet werden muss. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Haushaltsrubriken besteht darin, dass die in Rubrik 1a erfassten Gemeinschaftsprogramme von der Kommission verwaltet werden, die Kohäsionsprogramme der Rubrik 1b dagegen von den Mitgliedstaaten und Regionen. Eine Zusammenfassung der Lissabon-Mittel unter der Haushaltsrubrik 1a würde also zu einer Konzentration der Lissabon-Politiken bei der Kommission führen und die ergänzende Finanzierung nationaler Politiken mit EU-Geldern beenden. Da aber die Mitgliedstaaten und insbesondere die Nettozahler nicht auf Rückflüsse aus der europäischen Kohäsionspolitik zur Verbesserung ihrer Nettosaldo-Position verzichten, geschweige denn die EU-Kommission durch eine Ausweitung der Gemeinschaftsprogramme und die Abgabe auf die Fondsverwaltung stärken wollen, bleibt nur die Fortführung der zweiten »Lissabon-Säule« in der europäischen Kohäsionspolitik. Deren finanzielle Ausstattung sollte allerdings gegenüber der auf die Förderung der rückständigsten Regionen und Mitgliedstaaten konzentrierten ersten Säule deutlich zurückgefahren werden.

Zuordnungsprobleme gibt es auch in anderen Bereichen. Mit der jüngsten Reform der Strukturfonds wurde der neue Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)<sup>78</sup> als Bestandteil der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik etabliert. Zugleich wurden für diesen

Politikbereich – die Entwicklung des ländlichen Raums – in der GAP ähnliche Instrumente entwickelt, wie sie bei der Lissabon-Strategie und der reformierten Kohäsionspolitik zur Anwendung kommen: Auch hierfür wurden gemeinsame strategische Leitlinien<sup>79</sup> entwickelt, die den Rahmen für entsprechende nationale Strategiepläne für die Jahre 2007 bis 2013 setzen. Zwar dient der ELER durchaus landwirtschaftlichen Zielen,<sup>80</sup> die strategischen ELER-Leitlinien aber nehmen die Attraktivität der ländlichen Räume jenseits der landwirtschaftlichen Produktion mit in den Blick und gehen mit regional-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Schwerpunkten über eine rein sektorale Förderung hinaus. Die Förderung des ländlichen Raums war in den neunziger Jahre sowohl der GAP als auch der Struktur- bzw. Regionalpolitik der EU zugeordnet.<sup>81</sup> Nun gilt sie zwar als zweite Säule der GAP, dennoch kommt es zu deutlichen Überlappungen mit den Förderzielen der Strukturfonds. Das Europäische Parlament hat bereits Bedenken formuliert und gefragt, »ob ein getrennter Ansatz bei der Kohäsion und bei der ländlichen Entwicklung über den ELER überhaupt relevant ist«.<sup>82</sup>

Die regionalen Förderprioritäten für den ländlichen Raum jenseits der landwirtschaftlichen Produktion sollten – auch unter dem Aspekt des territorialen Zusammenhalts – in der Kohäsionspolitik zusammengeführt werden. Dies könnte die bestehenden Reibungsverluste bei der Verwaltung der Fonds minimieren und käme einem zielgerichteten Einsatz der begrenzten Fördergelder zugute.

<sup>78</sup> Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vom 20. September 2005, Amtsblatt der Europäischen Union, L277 vom 21.10.2005.

<sup>79</sup> Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft über die Entwicklung des ländlichen Raums, Amtsblatt der Europäischen Union, L55 vom 25.2.2006, S. 20ff.

<sup>80</sup> Die ELER-Verordnung [siehe Fn. 78] benennt drei thematische Schwerpunkte: a) die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft, b) die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft sowie c) die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

<sup>81</sup> Vgl. Astrid Häger/Dieter Kirschke, »Politik für den ländlichen Raum 2007+«, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 65 (2007) 4, S. 275–287.

<sup>82</sup> Vgl. Guellec, Bericht über den Vierten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt [wie Fn. 58], Ziffer 32.

## Fazit

Die europäische Kohäsionspolitik wird seit 1988 beständig modifiziert und reformiert – und unterliegt dabei einem starken Legitimationszwang. Mit der beträchtlichen Ausweitung der Finanzmittel aus dem EU-Budget auf nunmehr 308 Milliarden Euro für die Förderperiode 2007 bis 2013 hat dieser Rechtfertigungsdruck noch zugenommen.

Auf den Vorwurf mangelnder Effizienz reagierte die EU in der jüngsten Reformrunde mit der Fokussierung der europäischen Kohäsionspolitik auf die Ziele der Lissabon-Strategie. Damit nahm die Gemeinschaft die Kritik vieler Ökonomen auf, die die Kohäsions- und Konvergenzeffekte der europäischen Förderpolitik nur begrenzt verifizieren konnten und auf eine stärkere Wachstumsorientierung der Strukturfonds gedrängt hatten. Die »Lissabonisierung« ist der Versuch, die Kohäsionspolitik auf eine modernisierte Grundlage zu stellen und ihr damit eine neue politische Begründung zu verschaffen. Diese Modifizierung eröffnete allerdings auch neue Zielkonflikte zwischen der traditionellen, auf den Ausbau von Infrastruktur ausgerichteten Strukturförderung und dem »lissabonisierten« Konzept zur Förderung von Wachstumskernen.

Die EU-Kohäsionspolitik erfüllt eine Funktion, die über die eigentliche Aufgabe, für den innergemeinschaftlichen Zusammenhalt zu sorgen, hinausgeht und für den Integrationsprozess unverzichtbar und kaum zu ersetzen ist: Mit ihrer Hilfe werden potentielle Integrationsverlierer finanziell entschädigt. Sie ist somit sowohl das sichtbarste Zeichen innergemeinschaftlicher Solidarität als auch das effektivste Instrument zur Herstellung integrationspolitischer Kompromisse. Die Reformdebatte über die künftige Gestaltung der europäischen Kohäsionspolitik wird nicht auf eine »Entweder-oder-Antwort« hinauslaufen – entweder »Lissabonisierung« oder traditionelle Kohäsionspolitik; im Zentrum wird vielmehr die pragmatische Auflösung der bestehenden Zielkonflikte stehen. Es wird darum gehen, das neue Instrumentarium der »lissabonisierten« Kohäsionspolitik mit ihrer Fokussierung auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit mit dem vertraglich verankerten Kohäsions- und Konvergenzziel in Einklang zu bringen und die ökonomische wie soziale Kluft zwischen reichen und armen Regionen zu schließen. Zu diesem Zweck wird man

die Lissabon-Orientierung der reformierten Kohäsionspolitik überprüfen und die unterschiedlichen Förderphilosophien und -prioritäten gegeneinander abwägen müssen. Die Diskussion sollte sich dabei auf eine Weiterentwicklung des Politikfelds innerhalb der rechtlichen und integrationspolitischen Systemgrenzen konzentrieren. Es kommt darauf an, eine neue Balance zwischen Flexibilität und Freiraum auf der einen und strategischer Steuerung und hierarchischer Kontrolle auf der anderen Seite zu finden. Pragmatische Lösungsvorschläge liegen auf dem Tisch, und die Einigungswege sind vorgezeichnet.



# Anhang

## Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EIB	Europäische Investitionsbank
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NRP	Nationales Reformprogramm
NSRP	Nationaler Strategischer Rahmenplan
OP	Operationelle Programme



**Tabelle 1**  
**Die Architektur der europäischen Kohäsionspolitik 2007–2013**

Förderziel	Förderkatalog (Art. 3 AllgVO)	Fonds	Förderfähigkeit (Art. 5 AllgVO)	Geförderte Regionen bzw. Mitgliedstaaten	Mittelvolumen (in Mio. Euro, in Preisen von 2004)	Gesamtvolumen (Art. 18–21 AllgVO)
Konvergenz	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbesserung der Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung durch Steigerung und qualitative Verbesserung der Investitionen in physische und Humanressourcen</li> <li>Entwicklung der Innovation und der Wissensgesellschaft</li> <li>Förderung der Fähigkeit zur Anpassung an den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft</li> <li>Schutz und Verbesserung der Umwelt</li> <li>Effiziente Verwaltung</li> </ul>	EFRE; ESF	Die rückständigsten Regionen, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (gemessen in Kaufkraftstandards) weniger als 75% des durchschnittlichen BIP der EU-27 beträgt	84 Regionen in 16 Mitgliedstaaten (31,7% der EU-Bevölkerung)	177.083 (57,5% des Gesamtvolumens)	251.162 (81,5%)
			Die Regionen, die lediglich in Folge des statistischen Effekts durch die Aufnahme der ärmeren neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa über die 75%-Schwelle rutschen, die aber auch bezogen auf die EU-15 noch zu den ärmsten Regionen zählen würden, erhalten eine degressive Übergangsunterstützung ( <i>phasing out</i> )	16 Regionen in 7 Mitgliedstaaten (3,4% der EU-Bevölkerung)	12.521 (4,1% des Gesamtvolumens)	
			Die ärmsten Mitgliedstaaten, deren nationales Pro-Kopf-Einkommen unter 90% des EU-Durchschnitts liegt	Alle neuen Mitgliedstaaten, Portugal und Griechenland	58.308 (18,9% des Gesamtvolumens)	
Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität der Regionen sowie der Beschäftigung durch Antizipation des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Veränderungen im Zusammenhang mit der Öffnung des Handels</li> </ul>	EFRE; ESF	Diejenigen Staaten, die aufgrund des o.g. statistischen Effekts aus der Förderung herausfallen, erhalten eine Übergangsunterstützung bis 2013	Spanien	3.250 (1,0% des Gesamtvolumens)	
			Alle Regionen, die nicht unter das Konvergenzziel fallen	Regionen gemäß der Nationalen Mittelverteilung (61% der EU-Bevölkerung)	38.742 (12,6% des Gesamtvolumens)	49.127 (15,9%)
			Regionen, die in der abgelaufenen Förderperiode 2000 bis 2006 zu den Ziel-1-Regionen gehörten und deren BIP pro Kopf nun über der Grenze von 75% des EU-15-Durchschnitts liegt	13 Regionen in 9 Mitgliedstaaten (3,9 % der EU-Bevölkerung)	10.385 (3,4% des Gesamtvolumens)	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen</li> <li>► Steigerung und qualitative Verbesserung der Investitionen in Humankapital</li> <li>► Innovation und Förderung der Wissensgesellschaft</li> <li>► Förderung des Unternehmmergeistes</li> <li>► Schutz und Verbesserung der Umwelt</li> <li>► Verbesserung der Zugänglichkeit und Entwicklung von integrativen Arbeitsmärkten</li> </ul>		schnitts liegt, erhalten eine Übergangsförderung ( <i>phasing in</i> )			
Europäische Territoriale Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch</li> <li>► gemeinsame lokale und regionale Initiativen</li> <li>► Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit</li> <li>► Aktionen zur integrierten Raumentwicklung</li> <li>► Ausbau der interregionalen Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs</li> </ul>	EFRE	a) grenzüberschreitende Kooperation (Regionen mit EU-Binnengrenzen zu Lande oder zu Wasser) b) transnationale Kooperation (Regionen in 13 förderfähigen Großräumen) c) Interregionale Kooperation (alle Regionen und regionale Kooperationsnetzwerke)	7.750 (2,5% des Gesamtvolumens)	7.750 (2,5%)	

Gesamtvolumen (in Mio. Euro) : 308.041

Quelle: Eigene Zusammenstellung

**Tabelle 2****Kohäsionspolitik 2007–2013: Mittelverteilung (in Mio. Euro; in konstanten Preisen 2004)**

	Ziel Konvergenz			Ziel regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	
	Kohäsionsfonds	Konvergenz	Phasing Out	Regionale Wettbewerbsfähigkeit	Phasing In
Belgien			579	1.268	
Bulgarien	2.015	3.873			
Dänemark				453	
Deutschland		10.553	3.771	8.370	
Estland	1.019	1.992			
Finnland				935	491
Frankreich		2.838		9.123	
Griechenland	3.289	8.379	5.779		584
Großbritannien		2.436	158	5.349	883
Irland				261	420
Italien		18.867	388	4.761	879
Lettland	1.363	2.647			
Litauen	2.034	3.965			
Luxemburg				45	
Malta	252	495			
Niederlande				1.477	
Österreich			159	914	
Polen	19.562	39.486			
Portugal	2.722	15.240	254	436	407
Rumänien	5.769	11.143			
Schweden				1.446	
Slowakei	3.433	6.231		399	
Slowenien	1.239	2.407			
Spanien	3.250	18.727	1.434	3.133	4.495
Tschechien	7.830	15.149		373	
Ungarn	7.589	12.654			1.865
Zypern	194				363
Nicht zugeordnet					
<b>Gesamt</b>	<b>61.558</b>	<b>177.083</b>	<b>12.521</b>	<b>38.742</b>	<b>10.385</b>

Die in der Tabelle aufgeführte Mittelverteilung entspricht den offiziellen Berechnungen durch die Europäische Kommission. Die Gesamtwerte entsprechen allerdings nicht exakt der Addition der Einzelwerte, was vermutlich auf Rundungsungenauigkeiten zurückzuführen ist.

Quelle: Europäische Kommission, *Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik. Vierter Zwischenbericht über den Zusammenhalt*, KOM (2006) 281 endg., vom 12.6.2006, Annex S. 12, und eigene Berechnungen der Pro-Kopf-Verteilung.

<i>Europäische Territoriale Zusammenarbeit</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Pro-Kopf-Förderung in Euro (Bevölkerung Stand 2004)</i>	
173	2.019	193,8	Belgien
159	6.047	777,1	Bulgarien
92	545	100,9	Dänemark
756	23.450	284,2	Deutschland
47	3.058	2.255,2	Estland
107	1.532	293,7	Finnland
775	12.736	204,4	Frankreich
186	18.217	1.646,5	Griechenland
642	9.468	158,2	Großbritannien
136	815	200,8	Irland
752	25.647	440,9	Italien
80	4.090	1.768,3	Lettland
97	6.097	1.774,4	Litauen
13	58	128,0	Luxemburg
14	761	1.897,8	Malta
220	1.696	104,2	Niederlande
228	1.301	159,1	Österreich
650	59.698	1.563,6	Polen
88	19.147	1.820,0	Portugal
404	17.317	799,0	Rumänien
236	1.682	187,0	Schweden
202	10.264	1.907,1	Slowakei
93	3.739	1.872,3	Slowenien
497	31.536	738,7	Spanien
346	23.697	2.321,6	Tschechien
344	22.452	2.221,4	Ungarn
25	581	785,0	Zypern
392	392		Nicht zugeordnet
<b>7.750</b>	<b>308.041</b>	<b>Ø 629,0</b>	

**Tabelle 3**

**Mittelverteilung in Deutschland nach Regionen (in Mio. Euro, ohne Mittel im Ziel territoriale Zusammenarbeit)**

<i>Bundesland</i>	<i>Konvergenz</i>	<i>Regionale Wettbewerbsfähigkeit</i>
Brandenburg	2.119	
Mecklenburg-Vorpommern	1.670	
Niedersachsen-Region Lüneburg	799	
Sachsen	3.963	
Sachsen-Anhalt	2.576	
Thüringen	2.107	
Baden-Württemberg		409
Bayern		886
Berlin		1.212
Bremen		231
Hamburg		126
Hessen		450
Niedersachsen (ohne RB. Lüneburg)		876
Nordrhein-Westfalen		1.967
Rheinland-Pfalz		331
Saarland		284
Schleswig-Holstein		474

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013*, Berlin, 19.03.2007.